

Günther Maihold

Außenpolitik im Schatten der USA: Kanada und Mexiko

“Identität” hat als Faktor zur Erklärung außenpolitischen Handelns im Kontext des Aufschwungs sozialkonstruktivistischer Ansätze in der Theorie der Internationalen Beziehungen wachsende Bedeutung erhalten. Versteht man dabei Identität als

einen kommunikativ zu aktivierenden Referenzrahmen für (durchaus kontroverse) innergesellschaftliche Diskurse, in welchen sich dann der identitätsbezogene, jeweils situationsspezifische Verhaltensrahmen herauskristallisiert (Cruz 2000: 207),

so erhält diese Perspektive besondere Ausstrahlung in Kontexten, die durch stark historisch geprägte (kollektive) Erfahrungshorizonte geprägt sind. So ist dem kanadischen Leitbild des liberalen Internationalismus der Charakter einer “offiziösen Zivilreligion der außenpolitischen Handlungselite” (Thunert 2003: 73) zugewiesen worden, die weit in das Selbstverständnis der Bevölkerung hineinreicht. Diesem Identitätsmuster internationaler Prägung stehen die spezifischen Bedingungen der unmittelbaren Erfahrung der Grenze gegenüber. Dies gilt in besonderem Maße für Nachbarschaftsverhältnisse, die in vielfacher Hinsicht solchen historisch aufgeladenen Deutungszusammenhängen unterworfen sind. Gerade im Beziehungsgeflecht zwischen den USA und ihren unmittelbaren Nachbarn Kanada und Mexiko bietet es sich daher an, einen Ansatz zu verfolgen, der Einsicht in das identitäre Selbstverständnis zweier Länder bietet, die durch ihre pluri-kulturelle innere Komposition (Kanada) und das revolutionäre Erbe (Mexiko) starke innenpolitische Dimensionen aufweisen, die für das außenpolitische Verhalten bestimmend gewirkt haben. Zieht man noch die Grenzen des St. Lawrence River, die Großen Seen oder den Rio Grande als nicht nur geographisch, sondern auch stark historisch determinierte Abgrenzungen hinzu, so wird die identitäre Aufladung der beiderseitigen Beziehungen offensichtlich. Schließlich spielen auch die Migrationsfrage, die als Bedrohung der nationalen Identität wahr-

genommene Dominanz des *American way of life* und die Präsenz neuer politischer Akteure, wie die mehrheitlich aus Mexiko stammenden *hispanics* in den USA, mit in die Analyse des Beziehungsgeflechts hinein, das zunehmend der staatlichen Steuerung außenpolitischer Beziehungen zu entgleiten scheint.

Gleichzeitig folgen die Beziehungen zwischen den Partnern einem Muster asymmetrischer Interdependenz, die sich durch das Inkrafttreten des dreiseitigen Freihandelsabkommens NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) noch weiter verschärft hat. Politisch bewegen sich beide Länder in einem hegemonialen System, also einem Arrangement, das aufgrund der einseitigen Verteilung überragender Machtressourcen geprägt ist von dem "vorherrschenden Einfluss und der anerkannten Führungsposition einer politischen Einheit im Rahmen eines Systems ohne letzte Entscheidungsautorität" (Schroeder 2004). Die Prägung der Beziehungen durch einen Hegemon schließt allerdings nicht das Handlungspotential und die Handlungspotenz der anderen Interaktionspartner aus, auch wenn die Größendimensionen eine deutliche Sprache sprechen:

	Kanada	Mexiko
Größe	9,3 Mio. km ²	1,9 Mio km ²
Einwohnerzahl (2004) USA: 295,7 Mio.	31,9 Mio.	103,8 Mio.
Länge der Grenze mit den USA	8.890 km	3.200 km
BSP (2004) (USA: 11,75 Bio.)	979,8 Mrd. US\$	676,5 Mrd. US\$
BIP p. c. (2004) (USA: 40.100)	28.390 US\$	5.920 US\$
Wirtschaftsstruktur		
Landwirtschaft	2,8%	4,1%
Industrie	29,0%	26,4%
Dienstleistungen	68,2%	69,5%
Handel (2004) (Mio. US\$)		
Exporte	316.518	189.159
Importe	279.881	197.247

Diese Interdependenzverhältnisse Kanadas und Mexikos als Abhängigkeit vom politischen Willen der USA hat zwei mögliche Entwick-

lungslinien für das Design der Außenpolitik der beiden Nationen vorgezeichnet:

- a) Die Suche der Nähe zu den USA, um Konflikte zu vermeiden und auf diese Weise die Vorteile der engen Beziehung mit dieser mächtigen Nachbarnation zu nutzen; oder – als Alternative –
- b) angesichts der Abhängigkeit vom mächtigen Nachbarn eine genau definierte Position der Distanz anzustreben oder zumindest geeignete politische und ökonomische Gleichgewichtsbedingungen herbeizuführen.

Beide Länder befinden sich gewollt im kanadischen Fall und teilweise ungewollt im mexikanischen Fall nach dem Verständnis der realistischen Schule der internationalen Beziehungen in einer Situation, die beschrieben worden ist als "Sicherheitsschatten" (Fanger 1996: 79), die in gleicher Weise als bedrohlich wie auch als schützend, bezogen auf mögliche Konfliktherde in der Region, verstanden werden kann. Darauf haben beide Länder unterschiedlich mit der Ausbildung einer außenpolitischen Identität reagiert: Kanada ließ sich auf der Basis seiner engen – auch sicherheitspolitischen Beziehungen zu den USA in NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) und NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) – auf die Rolle eines multilateral agierenden Schlichters und Vermittlers ein. Mexiko formulierte mit der Carranza- und Estrada-Doktrin eine legalistische Position aus, die vor externer Einmischung schützen sollte. Gleichwohl haben die mexikanischen Regierungen zu verschiedenen Anlässen versucht, die genannten beiden Alternativen zu kombinieren in einer Politik, die als "Mittelmacht-Rolle" in Anlehnung an das kanadische Modell beschrieben werden kann: Das heißt, in Gestalt einer Rolle jener Länder, die nicht den Charakter des internationalen Systems auf der Basis unilateralen Handelns ändern können, aber über die Fähigkeit verfügen, ein Allianzsystem mit anderen Staaten gleicher Ausprägung zu bilden und damit Rahmenbedingungen weltpolitischen Handelns zu beeinflussen (Mares 1988: 87). Diese Rolle einer Mittelmacht lässt die Notwendigkeit erkennen, ein außenpolitisches Profil zu gestalten, das nicht Gefahr läuft, als Bedrohung für die Großmächte zu erscheinen, sondern eher begrenzt auf der Grundlage jenes Handlungsrahmens zu agieren, der für eine Mittelmacht politikfeldbezogen und multilateral gestaltbar ist. Der Ableitung dieses zu unterschiedlichen historischen

Momenten aktivierten außenpolitischen Konzeptes aus der jeweiligen nationalen Identität und außenpolitischen Opportunitätsstrukturen soll der folgende Beitrag dienen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass mit dem Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens im Jahre 1994 ein zusätzlicher politikfeldspezifischer Handlungsrahmen geschaffen wurde, über dessen prägende Kraft für außenpolitisches Verhalten der beteiligten Partner kurz im Eingangskapitel diskutiert werden soll. Für Mexiko zumindest wird postuliert, dass die NAFTA-Kooperation zu drei maßgeblichen Veränderungen in der mexikanischen Außenpolitik geführt hat: Eine neue Öffnung zu den USA, die stärkere Dominanz ökonomischer Themen in der Außenpolitik und eine strategische Reorientierung in Richtung der Partizipation an multilateralen Institutionen (Heredia 1997).

1. “*Good fences make good neighbors*” – die neue Sicherheitsagenda Nordamerikas

In Abwandlung des bekannten Wortes “sleeping with an elephant” von Kanadas Premierminister Pierre Trudeau aus dem März 1969 ist das Verhältnis Kanadas und Mexikos zu den USA in der Folge der terroristischen Anschläge des 11. September 2001 jüngst als “zwei erschrockene Mäuse in der Nähe eines neurotischen Elefanten” beschrieben worden (Andreas 2003: 11). Dieses Bild macht unmittelbar deutlich, in welchem hohem Maße beide Partner der USA im NAFTA-Verbund unmittelbar von den Entscheidungen in Washington abhängig sind, was sie nicht zuletzt durch die Schließung der Grenzen im Gefolge des Septemberanschläge zu spüren bekamen. Kanada und Mexiko, die 70 bzw. 85% ihrer Exporte auf dem US-Markt absetzen, sind insofern direkt von neuen innenpolitischen Entscheidungen ihres großen Nachbarn betroffen, wie dies etwa an den außenpolitischen Folgen der *Homeland-Security* deutlich wird (Braml 2005). Nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt ist erneut hervorgehoben worden, dass die politischen Beziehungen im nordamerikanischen Kontext trotz aller Integrationsdynamik essentiell Grenzbeziehungen darstellen (Andreas 2003: 3). Die Grenzen der USA zu Kanada und Mexiko gehören zu den weltweit am häufigsten überschrittenen Grenzen, die vor allem bezogen auf Mexiko und den Migrationsdruck schnell den

Charakter einer Mauer¹ annehmen, die weiche ökonomische Grenze wird zur "harten" menschlichen Grenze.

Gemeinsame Perspektiven des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) als Integrations- und Kooperationsraum, ja die Erwartung eines Zusammenwachsens des nordamerikanischen Marktes in Richtung eines NAFTA*plus* unter Einschluss der Migrationsfrage, wie von mexikanischen Präsidenten noch vor den Anschlägen gefordert, waren mit einem Mal verschwunden. Zudem wurde die mexikanische Regierung sehr schnell gewahr, dass sie gegenüber dem nördlichen Nachbarn der USA anders, restriktiver bei der Wiederaufnahme der Grenzabfertigung behandelt wurde. Während Kanada mit den USA schon am 21. Dezember 2001 eine *Smart Border Declaration* als Grundlage einer nordamerikanischen Zone des Vertrauens vereinbaren konnte (DFAIT 2001), konnte Mexiko am 21. März 2002 endlich auch einen 22-Punkte-Plan unter Einschluss dieser Komponente mit den USA verabschieden (US-Department 2002). Allerdings ist dies weniger als Vertrauensbeweis zu interpretieren, hat doch die Betonung der nationalen Sicherheit im *USA Patriot Act* sowie im *Homeland Security Act* zur Folge, dass für die (illegalen) Migranten die Möglichkeiten zur Bewegung über die Grenzen deutlich eingeschränkt werden (Maihold 2005). Zudem wird die Anerkennung der so genannten Konsularausweise (*matrículas consulares*), die von den mexikanischen Konsulaten in den USA als Identitätsdokument für die eigenen Staatsbürger ohne Sozialversicherungsnummer ausgegeben wurden, weiter eingeschränkt (Waslin 2003: 8).

Gerade gegenüber seinen Nachbarn scheint für die USA nach wie vor der Ausspruch des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan vom 14. Juni 1984 zu gelten: "But the simple truth is that we've lost control of our own borders, and no nation can do that and survive".² Das Interesse an Grenzsicherheit dominiert nicht nur angesichts der gegenwärtigen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus das Verhältnis zwischen den USA und ihren unmittelbaren Nachbarn, es hat auch zu grundlegenden Divergenzen zwischen den Partnern ge-

1 Vgl. die aktuellen Vorschläge, in den USA einen Grenzwall in Gestalt einer Mauer auf 1.000 km zu ziehen.

2 Vgl. Ronald Reagan, The President's News Conference, June 14, 1984, "London Economic Summit" <<http://www.reagan.utexas.edu/resource/speeches/1984/61484d.htm>> (Zugriff: 13.10. 2004).

führt: So war die kanadische Regierung sehr darum besorgt, eine “Mexikanisierung” ihrer Grenze mit den USA zu vermeiden und betreibt daher eine klar vom bilateralen Verhältnis determinierte Politik, während Mexiko dies als Interdependenzaufgabe betrachtete und eine gemeinsame Anstrengungen zur Regelung der nordamerikanischen Sicherheitsagenda forderte (Hristoulas 2003). Damit vertauschten die beiden Nachbarn der USA ihr traditionelles Rollenverständnis: Mexiko verfolgte eine traditionell eher mit Kanadas Außenpolitik assoziierte internationalistische Position und gab seinen historisch begründeten Widerstand gegen die Teilnahme an gemeinsamen Sicherheitsinstitutionen auf, der stattdessen Kanadas Position bestimmte. Kanada, das im Gegensatz zu Mexiko im NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) seine Luftwaffe seit 1958 einem gemeinsamen Kommando mit den USA unterstellt hat (Bosold 2003) und seit dem 1. Oktober 2002 NORTHCOM (*Northern Command*) als Koordinationsinstanz für die nordamerikanische Sicherheitskooperation betreibt (Clarkson 2003), hat sich in diesem Bereich gegen eine Kooperation mit Mexiko und damit im NAFTA-Verbund entschieden, somit also eher eine NAFTAminus-Strategie eingeschlagen.

2. Die Konstruktion der Identität einer “Mittelmacht” – Kanada und Mexiko

Daher erscheint es angemessen, das Konzept der Mittelmacht näher zu definieren, für das sich drei maßgebliche Kriterien anwenden lassen:

- Das Kriterium in der Position der internationalen Hierarchie, jeweils beschrieben auf der Basis eines *capacity assessment* mit den damit verbundenen Problemen (Rosenau 1974: 13);
- ein relationales Kriterium, das die Beziehungen zu anderen Staaten auf der Basis der technischen Fähigkeiten und gesellschaftlichen Ressourcen bestimmt und weniger mit Bezug auf strukturelle Attribute;
- das Verhaltenskriterium, das für die Bestimmung der Rolle der Mittelmächte auf das Konzept des “good international citizenship” im Sinne eines multilateralen Aktivismus, die Konstruktion von Koalitionen und Institutionen sowie die Vermittlung in Konfliktsituationen abhebt (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 19).

- Mittelmächte suchen danach Kontakte zu Staaten derselben Orientierung, die sich auf demselben Niveau in der internationalen Hierarchie positioniert haben und ihre Rolle als Vermittler und Förderer des Multilateralismus sowie des liberalen Internationalismus teilen. Das bedeutet vor allem die Suche nach friedlichen Lösungen von Konflikten und die Förderung internationaler Institutionen (Borchard 1997: 20) auf der Grundlage einer ethischen Handlungsverpflichtung in der Innen- und Außenpolitik (Bélanger/Mace 1999: 172).

Der vorliegenden Arbeit legen wir das Verhaltenskriterium zu Grunde, da die anderen angesprochenen Kriterien komplementär für die folgende Analyse anzusehen sind. Sie beinhalten einen quantitativen Zugang, der in nur beschränktem Umfang geeignet ist, das Verständnis für die von einem Staat konkret betriebene Außenpolitik zu ermöglichen. Es müssen jedoch diese Elemente berücksichtigt werden, wenn versucht wird, den Rahmen zu beschreiben, innerhalb dessen sich die Politik einer Mittelmacht vollziehen kann. Folgt man diesen Elementen, kann zwar Kanada diesem Muster entsprechen, Mexiko dagegen kann zunächst nicht als Teil jener Gruppe von Mittelmächten bezeichnet werden, da es traditionell eine sehr begrenzte Rolle bezogen auf seine Beteiligung an der Bildung internationaler Allianzen mit Ländern ähnlicher Interessenslage gespielt hat. Dies ist ablesbar in der spezifischen Ausbildung einer multilateralen Position, die auf einem defensiven juristischen und wenig proaktiven Ansatz beruhte und eine im Gegensatz zu Kanada beinahe völlige, in der Verfassung festgelegte Abstinenz bei der Beteiligung an UN-Operationen zur Friedenssicherung beinhaltete (González González 2001: 660ff.). Daher gilt es zu berücksichtigen, dass innenpolitische Prozesse wie die Quebec-Frage im kanadischen Falle und die in Mexiko gleichzeitig ablaufenden Prozesse ökonomischer Liberalisierung und politischer Demokratisierung nachhaltige Auswirkungen auf die Außenpolitik gezeitigt haben.

Die Bedeutung der Mittelmächte in der internationalen Politik der Nachkriegszeit ist ständig gewachsen, obwohl sie – bezogen auf den kanadischen oder schwedischen Fall – ihren Aufstieg im Zeichen der Konfrontation des Kalten Krieges vollzogen haben. Gerade die Fähigkeit der Mittelmächte, eine relative Autonomie als spezifische Diffe-

renz gegenüber den umfassenden Gestaltungsmaximen der Großmächte zu begründen, verweist auf Definitionselemente jenseits geopolitischer Merkmale und hebt stärker typische Verhaltensattribute für Mittelmächte hervor. Dies hat dazu geführt, dass in dieser Epoche als klassische Fälle für Mittelmächte Australien, Kanada, Norwegen und Schweden identifiziert wurden (Bélanger/Mace 1999: 153). Folgt man diesem Argument, so wird sehr schnell die Entsprechung zwischen der Rolle einer Mittelmacht und der konkreten Konfiguration des internationalen Systems in den Vordergrund gerückt, wobei dem Niveau der internationalen Hierarchie, der Reichweite der Regionalisierung,³ der multipolaren Struktur und der Beziehung zu den anderen Akteuren innerhalb des internationalen Systems besondere Bedeutung zukommt. Allerdings sind diese Verhaltensmuster nicht nur bezüglich des relativen Handlungsspielraums in Rechnung zu stellen, der sich durch die strukturellen Restriktionen definieren lässt; vielmehr gilt es, die nationale Identität sowie die politischen und diplomatischen Fähigkeiten eines Staates zu berücksichtigen, um diese für die Beschreibung der politischen Position einer Mittelmacht in den internationalen Beziehungen aufnehmen zu können. Gerade ein Wandel des internationalen Systems, der sich auf die Handlungsspielräume aufgrund der Erweiterung von Politikfeldern der "low politics" auf internationaler Ebene auswirkt, erleichtert die Rolle der Mittelmächte. Während in Phasen, die durch Themen der "high politics" wie Sicherheit etc. bestimmt sind, deren Einfluss deutlich reduziert wird (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 21). Aus dieser Perspektive kann die Rolle der Mittelmächte in besonderem Maße auf der Ebene der zweiten und dritten Agenda der internationalen Politik hervorgehoben werden, d.h. im Bereich ökonomischer, sozialer und Umweltprobleme.

In dem Maße, in dem das Gewicht der strukturellen Führerschaft (wie z.B. nach dem Kalten Krieg) abnimmt und sich die politische Agenda öffnet, erweitern sich auch die Handlungsräume der Mittelmächte, so dass diese Aufgaben der Koordination, des "agenda setting" und der Bildung von Koalitionen und Institutionen übernehmen

3 Auf die Schwierigkeiten der Abgrenzung von Mittelmacht und "Regionalmacht" kann an dieser Stelle nicht systematisch eingegangen werden; es soll aber vermerkt werden, dass Kanada schon aufgrund seiner geographischen Lage gar nicht als Regionalmacht fungieren konnte, daher also die Ineinssetzung von Mittel- und Regionalmacht nicht akzeptiert werden kann.

können. Ein möglicher Implementationsraum für diese Fähigkeiten stellt gerade die regionale Integrationspolitik dar, die Möglichkeiten für die Definition des Status und der Positionierung auf der internationalen Bühne eröffnet (Bélanger/Mace 1999: 155). Obwohl regionalistischen Politiken in der Vergangenheit zunächst von den Supermächten vorangetrieben wurden, haben sie sich heute in ein fruchtbares Betätigungsfeld der Mittelmächte verwandelt, da sie diesen erlauben, Tendenzen in Richtung auf Multilateralismus und die Beteiligung sozialer Akteure an politischen Prozessen voranzubringen, so dass auf diesem Weg ein neuer Stil aktiver und dezentralisierter Außenpolitik möglich wird. Auf der anderen Seite bleibt das jenseits des Rio-Paktes und der Drogenbekämpfung als sicherheitspolitische Instrumente formulierte Interesse der USA in der Region festzuhalten, angesichts der lateinamerikanischen Blockade des FTAA⁴-Prozesses als "hub-and-spokes-Modell" (Favre 2000: 109) nun ein deutliches bilaterales Profil mit der Gestaltung bilateraler Freihandelsabkommen voranzutreiben. Innerhalb dieses Rahmens bleibt auch weiterhin die Beteiligung von Brasilien als Mittelmacht erkennbar, die ein bestimmtes Ausmaß an Koordination für ihre jeweilige Subregion übernehmen kann. Im Rahmen der NAFTA und der Versuche des mexikanischen Präsidenten Fox zur Förderung des *Plan Puebla-Panamá* in Kooperation mit Zentralamerika ist eine solche Rolle größerer subregionaler Verantwortung wohl auch Mexiko zugedacht worden. Die Differenz zu der stärker protagonistischen Rolle Brasiliens in Südamerika ist in dem sich parallel entwickelnden Disengagement Washingtons in dieser Subregion zu sehen, die sich für Zentralamerika und das karibische Becken nicht erkennen lässt. Vor diesem Hintergrund wird eine Beantwortung der Frage zentral, welche Beziehung zwischen den Konzepten einer "Mittelmacht" und einer "Regionalmacht" besteht (Schirm 1990: 23ff.). Möglicherweise gibt es bestimmte Regionalmächte, die nicht die Rolle einer Mittelmacht beanspruchen oder nicht die Fähigkeit zur Übernahme einer solchen Rolle besitzen bzw. umgekehrt. Mexiko kann nach Ansicht von Bélanger und Mace (1999: 164ff.) nicht die Verhaltensmuster einer typischen Mittelmacht wahrnehmen, da es bislang nicht die Fähigkeiten für eine solche Politik entwickeln konnte, nicht zuletzt da es in Widerspruch zu seiner tradi-

4 FTAA = *Free Trade Area of the Americas*

tionellen Position der Nichtintervention und Selbstbestimmung geraten wäre. Zudem erschien eine solche Rollenbeschreibung als Regionalmacht nicht vereinbar zu sein mit seiner Nähe zu den USA. Schließlich wird angeführt, dass die ungleichen Dynamiken zwischen dem ökonomischen Reformprozess und der Öffnung des postrevolutionären politischen Regimes die mexikanische Politik der Mittelmacht bestimmten, so dass ein sehr ungleichgewichtiger Charakter seiner Außenpolitik die Folge war, die einen ökonomischen Internationalismus ohne aktive Beteiligung an der neuen internationalen politischen Agenda (etwa durch Friedensmissionen, Förderung der Demokratie und Intervention in Fällen menschlicher Verfolgung) während der Regierung des Präsidenten Ernesto Zedillo (González González 2001: 660) und auch seines Nachfolgers bevorzugte. Dieser "ambivalente Multilateralismus" führte zu dem Fehlen einer entwickelten Position gegenüber der lateinamerikanischen Region in der mexikanischen Außenpolitik, so dass auch heute unter den Bedingungen der neuen Außenpolitik der Regierung Fox, die gerade auf einen neuen multilateralen Aktivismus und eine Reaktivierung der Beziehungen des Landes zu Lateinamerika abhebt, die Frage zu stellen ist, ob in den neuen Bedingungen des internationalen Systems eine solche Position erfolgreich sein kann. Auch im kanadischen Fall ist die traditionelle Mittelmachtrolle des Landes immer wieder Variationen und Abschwächungen unterworfen gewesen, denkt man etwa an die Regierungszeit von Brian Mulroney und die sehr spezifisch ausformulierte Positionsbestimmung der Regierung Martin mit einer klaren Schwerpunktsetzung für spezifische Politikfelder und Partner.

In der vorliegenden Analyse wird davon ausgegangen, dass Mexiko – unter der neuen Regierung von Präsident Vicente Fox und in der Zeit von Jorge Castañeda als Außenminister – implizit eine Mittelmachtpolitik angestrebt wurde, die jedoch nicht implementiert werden konnte, da dem Land zentrale Elemente für die Umsetzung dieser Aufgabe fehlen.

3. Mittelmächte – Die Erfahrung Kanadas

International besitzt das kanadische Vorbild einer Mittelmachtpolitik die größte Anerkennung. Dieses Land, das sich in derselben geographischen Nähe zu den USA wie Mexiko befindet, hat jedoch einen

anderen Weg eingeschlagen, um eine eigene Position in den internationalen Beziehungen auszubilden. Der bilinguale und bikulturelle Charakter des Landes kann als das zentrale Element für die kanadische Außenpolitik angesehen werden (v. Bredow 2003b), das eine Dynamik induzierte, keine homogene nationale Identität zu entwickeln, sondern Mechanismen der Verständigung zu begründen, die die Einheit des Landes zu bewahren halfen. Die Rolle Kanadas als Vermittler und Schlichter zu Gunsten des Friedens im Rahmen der Vereinten Nationen ist daher eng mit der Position einer "Mittelmacht" verbunden,⁵ ebenso wie mit seiner Politik der Entwicklungszusammenarbeit und der Verteidigung. Gerade angesichts der Rolle, die Kanada in der Nachkriegszeit spielen konnte, wurden Elemente für die Definition von Mittelmächten identifiziert, die heute als "Doktrin der Mittelmacht" (Mackay 1969) zusammengefasst werden. Jedoch bestehen auch Positionen, die darin eher eine Ideologie erblicken (Painchaud 1966).

Die Doktrin des Internationalismus in der kanadischen Außenpolitik gründete sich auf eine Förderung des Multilateralismus und die aktive Friedenspolitik, eine Position, die am besten beschrieben werden kann mit der englischen Formulierung "honest broker and helpful fixer" (Bélanger/Mace 1999: 167). Die Übernahme dieser Mittelmachtrolle wurde Kanada möglich zum einen durch seine relative Sicherheit, die sich aus der Nähe zu einem militärisch potenten Nachbarn und der Mitgliedschaft in der NATO ergab, sowie aus der Fähigkeit, Expertise, Erfahrung und Handlungskompetenz zur Durchführung von Friedensmissionen und zur Ausbalancierung heterogener Mitgliedschaften in regionalen Organisationen zu entwickeln, wie eben der NATO und dem *Commonwealth of Nations* bzw. der Francophonie.

Jedoch bedeutete die Nähe zu den USA für Kanada gleichzeitig auch die Herausforderung, sich auf Distanz zu halten, um eine zu be-

5 Die verschiedenen Begrifflichkeiten zur Beschreibung von Kanadas außenpolitischem Rollenverständnis und Selbstbild, das auch durchaus für innenpolitische Zwecke funktionalisiert wird, reichen von der freundlichen "kooperativen Mittelmacht" über den "liberalen Internationalismus" bis zum "peacekeeper par excellence" als Basis einer Ausgleichs- und Gegengewichtspolitik; vgl. hierzu v. Bredow (2003a) sowie die Beiträge in dem von ihm herausgegebenen Sammelband (v. Bredow 2003).

grenzende, zu einschränkende Artikulation des Regionalismus in Nordamerika zu vermeiden und statt dessen globale Horizonte zu entwickeln, die eine Interdependenzstrategie möglich machten (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 30). Vor diesem Hintergrund sind vier Grundpositionen der kanadischen Außenpolitik entwickelt worden (Borchard 1997: 2ff.), die die ökonomische Abhängigkeit und die lange gemeinsame Grenze mit den USA als Bezugspunkt nehmen.

Strategische Optionen der Außenpolitik von Mittelmächten im “American Century”

1. *Ad-hoc*-Ansatz für die Sonderbeziehung zu den USA unter Beibehaltung des Status Quo.
Problem: reaktiver Charakter
2. Aktive Annäherung an die USA, um wirtschaftliche, politische und soziale Vorteile zu realisieren.
Problem: Aufgabe nationaler Souveränität
3. Diversifizierung der Außenbeziehungen mit anderen Regionen, z.B. Europa und Asien, um die wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA auszubalancieren.
Problem: hinreichende Entwicklung des Produktionsapparates
4. Anerkennung der erreichten wirtschaftlichen Integration und deren Nutzung nach nationalen Interessen, ergänzt mit bi- und multilateralen Kooperationsprojekten mit anderen Ländern unter Beteiligung von NGOs zur Verstärkung der nationalen Interessen.
Problem: komplexe Steuerung

Diese Optionen entsprechen vier zentralen Abschnitten der Außenpolitik Kanadas, die im Folgenden kurz dargestellt werden:

A Die Außenpolitik Kanadas in der Nachkriegszeit bis 1968 (Option 1):

Kanada wurde für lange Zeit als beispielhaftes Modell für die Umsetzung einer aktiven und internationalistisch orientierten Außenpolitik angesehen. Dabei versuchte es – trotz seiner Rolle als “Nachhut” der Nachbarnation – Funktionen zu übernehmen, die größere Handlungs-

spielräume ermöglichten. Veranlasst von seiner ökonomischen und technologischen Abhängigkeit von den USA und getrieben von der internen bikulturellen Erfahrung hat das Land eine Außenpolitik entwickelt, die in ihren Motiven und Werten in großem Umfang der inneren Situation und der schwierigen Suche nach einem kulturellen Gleichgewicht zwischen der französischsprachigen und der englischsprachigen Bevölkerungsgruppe getragen wurde. Das Land versuchte auf der Basis seiner multilateralen Verpflichtung die strukturelle Ungleichgewichtung in seinen Sonderbeziehungen zu den USA auszugleichen und einen hinreichenden Handlungsspielraum im internationalen System im Schatten der hegemonialen Macht der USA zu erlangen. Dies war die "goldene Zeit der Außenpolitik" im Rahmen der Amtsführung von Lester Pearson, die als Resultat die beinahe automatische Verbindung kanadischer Außenpolitik mit Blauhelmeinsätzen und seiner Rolle als Vermittler in internationalen Konflikten im Rahmen des UN-Systems begründete (v. Bredoo 2003a: 20ff.). Es handelt sich um den Abschnitt, in dem am deutlichsten die Rolle des Landes als Mittelmacht erkennbar wurde, die sich auf globaler Ebene durch einen ausgeprägten Internationalismus in Gestalt eines "helpful fixer" an den Krisenherden weltweit manifestierte.

B Die Außenpolitik von Premierminister Trudeau (1968-1984) (Option 3)

Auf der Grundlage einer Analyse seines Außenministers Mitchell Sharp meinte Trudeau einen Verlust an ökonomischer Hegemonie seitens der USA feststellen zu können, während gleichzeitig ein Aufstieg Europas und Asiens zu bemerken sei. Er suchte daher eine Außenpolitik zu begründen, die die Förderung der nationalen Identität in den Vordergrund stellt, die insbesondere durch die wachsende Interdependenz mit den USA gefährdet schien. Die Außenpolitik konkretisierte in diesem Sinne Charakteristika einer "3. Option" mit dem Ziel, sich von dem Einfluss der großen Nachbarn zu emanzipieren. Zentrales Instrument dieser Strategie war die Suche nach Gegengewichten zur ökonomischen Abhängigkeit von den USA, indem Kanada eine größere Präsenz durch die Förderung der ökonomischen Beziehungen mit Europa und Japan gewinnen könne. Gleichzeitig suchte man eine Verteidigungspolitik auf der Basis größerer Unabhängigkeit und be-

tonte in der Außenpolitik die Themen des Umweltschutzes, der Nichtverbreitung von Atomwaffen und der Entwicklungszusammenarbeit, alles Bereiche, die den internen Interessen der Regierung Trudeau entsprachen, die sich zunehmend auf einer prekären politischen Basis bewegte und wenig praktische Erfolge zeitigte (v. Bredow 2003a: 26). Obwohl diese Orientierung maßgeblich wurde für eine bestimmte Zeit, war schon zu Ende 1970er Jahre deutlich, dass die praktische Politik eine Rückkehr zu Option 1 nahe legte (Fanger/Zipfel 1985: 32). Es lassen sich jedoch Elemente aus dieser Erfahrung ableiten, die eine Bewertung dieses neuen Designs der Außenpolitik gestatten: Das Handelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und die Reduzierung der kanadischen Streitkräfte in Europa, die Konflikte über die industrielle Fischwirtschaft in nationalen und internationalen Gewässern bezeichnen einige Höhepunkte der Option 3, die jedoch schnell angesichts der Ölkrise verschwanden, da dadurch das politische Panorama in Kanada und auch seine Beziehung zu seinem Nachbarn einem grundlegenden Wandel unterworfen war.

C Die Außenpolitik von Mulroney (1984-1993):

Stärkung der kontinentalen Integration (Option 2)

Während die liberalen Kabinette der Ära Trudeau gekennzeichnet waren von dem für die kanadische Außenpolitik als typisch angesehenen Internationalismus, ist mit dem Antritt der Regierung von Brian Mulroney ein Wandel zu erkennen, in dem Kanada nicht mehr als Mittelmacht gesehen wird, sondern als einer jener Staaten, der als "Hauptmacht" im Rahmen der Aufgabe der Organisation der internationalen Ordnung in einer multipolaren Welt betrachtet wird (Hawes 1984: 36ff.). Als Mitglied des "Clubs" der G7 hatte Kanada neue Verpflichtungen übernommen für seine Beteiligung an der internationalen Politik. Auf der anderen Seite bestand weiterhin die latente Gefahr gegenüber den ökonomischen Blöcken, die sich zu konfigurieren begannen, an den Rand gedrängt zu werden. Daher verabschiedete sich das Land von seiner Politik der Diversifizierung der Handelsbeziehungen und suchte die Verwirklichung eines Freihandelsabkommens mit den USA im Jahre 1989 und dessen Erweiterung im Jahre 1994 in der NAFTA. Mit dieser Allianz mit den USA beendete die Regierung Mulroney die Tradition der Sicherstellung der kanadischen

Identität durch ein Konzept der Distanzierung vom großen Nachbarn und optierte für eine Intensivierung dieser Beziehung zugunsten der ökonomischen Entwicklung der Landes. Gleichzeitig sollte dies die stärkere Ausstrahlung Kanadas von Nordamerika aus auf den gesamten Kontinent erlauben (Borchard 1997). In Ergänzung zu dieser engen Anlehnung an die USA in der Außenwirtschaftspolitik vollzog das Land eine Wende zur Kontinentalisierung seiner Beziehungen mit dem Beitritt zur Organisation amerikanischer Staaten (OAS) im Jahre 1990 und dem Rückzug seiner in Europa stationierten Streitkräfte. Gleichzeitig wurden die Blauhelmissionen in der Region ausgeweitet und mit einer Betonung der Menschenrechtspolitik und der Demokratieförderung im Rahmen der OAS verstärkt.

D Die Außenpolitik der Regierung Chrétien: Versuche einer 4. Option

Ausgehend von der neuen Realität der hemisphärischen Integration als Plattform seiner grundlegenden Orientierung und der gegebenen irreversiblen Situation der Beziehung zwischen Kanada und den USA versuchte die Regierung von Jean Chrétien, aus dieser Sonderbeziehung ein Instrument zu Gunsten der kanadischen Interessen zu gewinnen. Zunächst wurde eine Anstrengung zur Multilateralisierung der Beziehung mit den USA auf der Basis der Erweiterung des NAFTA-Abkommens jenseits der Kooperation der drei Teilnehmer aus Nordamerika gesucht, in denen Handelsverhandlungen mit anderen möglichen Mitgliedern in Lateinamerika begonnen wurden. Um seine politische Position im internationalen Maßstab besser profilieren zu können, übernahm Kanada die Führerschaft in bestimmten thematischen Bereichen und versuchte seine Präsenz auf der internationalen Agenda zu erhöhen (*issue area power structure*) (Borchard 1997: 313). Dies lässt sich besonders an der Außenpolitik Kanadas gegenüber Lateinamerika unmittelbar nach dem Beitritt zur OAS im Jahre 1990 erkennen, in dem eine protagonistische Position bei der Demokratieförderung durch die Einheit für Demokratieförderung (UPD) und die Beteiligung mit Blauhelmen in der Krise in Haiti zu sehen ist. Gerade das Engagement auf der Antilleninsel entspricht den speziellen Interessen der Francophonie in Kanada, die auch außenpolitisch von großer Bedeutung sind. Die Beteiligung an Spezialmissionen wurde auf der Grundlage eines Konzeptes des "gerichteten Multilateralismus"

(*directed multilateralism*) in bestimmten Themenbereichen und mit Beteiligung bestimmter Partner gesucht, wobei insbesondere subnationale Akteure, Nichtregierungsorganisationen, Länderregierungen etc. im Vordergrund standen. Kanada versuchte seine eigene Identität im hemisphärischen Rahmen herzustellen, indem es einen besonderen Schwerpunkt legte auf die von ihm verkörperten Werte (Demokratieagenda, Transparenz, partizipative Bürgerschaft), die sich insbesondere auf ethische Interessen stützten. Dabei verfolgte das Land in seiner Außenpolitik drei zentrale Achsen (vgl. hierzu *Canada in the World* 1995):

- Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigung,
- Schutz der kanadischen Sicherheitsinteressen,
- Projektion der kanadischen Werte und Kultur im Ausland.

In Lateinamerika ist mit großer Aufmerksamkeit die aktive Rolle Kanadas beobachtet worden (Stevenson 2000: 155ff.), die USA zu einer differenzierten Beziehung gegenüber Kuba zu bewegen und gleichzeitig aktiv an der ökonomischen Entwicklung dieser Insel teilzunehmen. Gleiches gilt auch für die Anwendung eines sehr breiten Konzeptes von Sicherheit im Sinne von "menschlicher Sicherheit" bei den Neuverhandlungen des Rio-Paktes, die Kanada im Rahmen der Reform anzuwenden gedenkt. Die Erarbeitung eines Katalogs von Konditionalitäten für die Programme kanadischer Entwicklungszusammenarbeit und die Präferenz für multilaterale Verfahren und Lösungen unter Beteiligung subnationaler Akteure haben sich zu Identifikationselementen für die 4. Option der Außenpolitik des Landes entwickelt. So sahen sich die kanadischen NGOs "mit einer neuen Handlungsfähigkeit belehnt" (Appel Molot 2001: 134) und übernahmen fallweise die Aufgabe zur Umsetzung einiger Initiativen der Außenpolitik. Immer vor dem Hintergrund der internen Erfahrung des englisch/französischen Bikulturalismus und des Zustroms einer immer multikultureller zusammengesetzten Bevölkerung durch die Immigration der vergangenen Dekaden hat das kulturelle Thema und der Respekt vor der Plurikulturalität in den Außenbeziehungen mit anderen Ländern für Kanada große Bedeutung gewonnen (v. Bredow 2003a: 29). Mit diesem Konzept des gerichteten Multilateralismus versuchte die Regierung Chrétien von neuem, unabhängigen Handlungsspielraum jenseits

des bilateralen Nukleus zu erreichen, der im Zentrum der Politik Mulroneys gestanden hatte. So sollte auf der einen Seite die Gefahr einer Trilateralisierung der bilateralen Agenda mit den USA vermieden werden und gleichzeitig die kontinentale Integration im Rahmen des FTAA vorangebracht werden (Appel Molot 2001: 129).

Tabelle 1: Phasen und Optionen kanadischer Außenpolitik seit 1945					
Phase	1945-1968	1968-1984	1984-1993	1993-2003	2003-2006
Wichtigster Premier-minister	St. Laurent/Pearson	Trudeau	Mulroney	Chrétien	Martin
Option	1	3	2	4	4/2
Gesamtstrategie	liberaler Internationalismus	nationale Eigenständigkeit	forcierter Kontinentalismus	gezielter Multilateralismus	Kontinentale Netzwerke und neuer Internationalismus
Innenstrategie	Wachstum	Regulierung	Deregulierung	Defizitabbau	expansive Strategie
USA-Strategie	<i>Ad-hoc</i> -Ansatz	Abgrenzung	Integration	Instrumentalisierung	kritische Sicherheitspartnerschaft
Dritt-Strategie	Weltbürger	Umwerbung Europas	“Entdeckung” Lateinamerikas	neue Brücken nach Asien und Europa	Ausbau der Beziehungen zu neuen Führungsmächten
<i>Quelle:</i> Eigene Erweiterung auf der Grundlage von Borchard (1997: 13).					

Das Interesse, die Rolle einer Mittelmacht auszufüllen – das lehrt der kanadische Fall – ist in großem Maße abhängig von der Art, wie die Mittelmächte ihre Rolle selbst begreifen, die sie danach ausführen wollen (*role modelling*), wobei als Bezugspunkt die Identität des Landes aufgrund seiner Geschichte dienen kann. Mit diesem Argument

erhält das Kriterium des Verhaltens der Akteure in der Analyse der Mittelmächte Präferenz, und es wird ihre relative Position in der internationalen Hierarchie auf einen zweiten Platz verwiesen.

4. Mexiko als Mittelmacht

Schon im Jahre 1978 hatte der damalige Außenminister Jorge Castañeda⁶ festgestellt, dass eine sinnvollere Strategie für sein Land darin bestehen könnte, die Kooperation mit einer Zahl von Ländern zu verfolgen, die nach seinem Kriterium gemeinsame Charakteristika als Mittelmächte aufwiesen, wobei er dabei die Tatsache hervorhob, dass diese

in gewissem Maß eine mehr oder weniger unabhängige Politik in multilateralen Angelegenheiten verfolgen, dass sie über eine gewisse Autorität verfügen und auch tatsächlich Einfluss in der internationalen Arena ausgeübt haben (Castañeda 1995a: 72f.).

Für ihn wurden zu diesen Ländern Schweden, Kanada, Algerien, Indien, Jugoslawien, Rumänien, Mexiko, Venezuela und Brasilien gezählt, mit denen eine Routine gegenseitiger Konsultationen und gemeinsamer Handlungen auf einer *ad hoc*-Basis vorangetrieben werden könnten.

Drei Prinzipien orientierten die Außenpolitik des Landes: das Gewaltverbot, die Nicht-Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Diese Prinzipien führten dazu, dass die mexikanische Außenpolitik einen doktrinären und defensiven Charakter erhielt, der für eine bestimmte Zeit auch mit einer isolationistischen Grundposition verbunden war, um auf diese Weise vermeiden zu können, in fremde Konflikte hineingezogen zu werden, die die eigene Position nachteilig beeinflussen könnten. Seit den 1970er Jahren war die Außenpolitik jedoch einem umfassenden Dynamisierungsprozess unterworfen, der davon ausging, dass die "neue Welt neue Verantwortungen für alle Staaten stellt, insbesondere auch für die mittleren und die schwächeren" (Castañeda 1995b: 89). In dieser neuen internationalen Situation

6 Wir sprechen hier von Jorge Castañeda (Vater), der als Außenminister während der Regierungszeit von Präsident José López Portillo tätig war, während Jorge Castañeda (Sohn) dieses Amt während der Regierung von Präsident Vicente Fox bekleidete. Indes kann trotz der Differenz von 20 Jahren nachgewiesen werden, dass in einigen Positionen sich Vater und Sohn Castañeda sehr stark ähneln.

konnte Mexiko gerade größere Dynamik in der Vermittlung bei Konflikten entwickeln und zum Aufbau einer neuen internationalen Ordnung beitragen.

Mexiko tritt in diese Etappe als eine authentische Mittelmacht ein, die sowohl durch seine Dimension und die Qualitäten seines Volkes, seine natürlichen Ressourcen, die ausgebildete Elite, seine interne Stabilität und dadurch, dass es nicht völlig ohne internationale Erfahrung ist, agiert (Castañeda 1995b: 90).

Traditionell hatte Mexiko keine Mittelmachtpolitik betrieben; dies ist zum Teil seiner geopolitischen Lage geschuldet, seiner internen Situation, der legalistischen Tradition in der internationalen Politik und seiner Aversion, die gesellschaftlichen Gruppen an dem außenpolitischen Prozess zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die hohe Identifikation des Landes mit dem Völkerrecht, wie dies insbesondere in der Analyse von Alonso Gómez-Robledo V. (1995) deutlich wird: "Für eine Mittelmacht wie Mexiko kann das internationale Recht nicht verstanden werden als ein sekundärer Ausdruck einer Außenpolitik". Die Suche gesetzlicher Regeln für die internationale Politik hat die Außenpolitik Mexikos lange Jahre beschäftigt mit einer doppelten Folge: Zum einen hat die Orientierung am Völkerrecht die Chance auf eine gesicherte und berechenbare Position gegenüber außenpolitischem Druck seitens des nördlichen Nachbarn gesichert, zu anderen allerdings die Entwicklung einer aktiven Außenpolitik eingeschränkt, da die juristische Position durch interne Gründe (interne Legitimation durch außenpolitisch legalistisches Handeln) und externe Veranlassungen (neue Initiativen können nur auf der Basis eines internationalen Konsenses umgesetzt werden) restriktiv wirkte. Eine an dem Profil einer Mittelmacht orientierte Außenmacht, die sich auf das Völkerrecht als Grundlage bezieht, konnte aber für das Land nicht jene Vorteile erschließen, die Mexiko für seine wirtschaftliche Entwicklung und interne Legitimation (eines autoritär verkrusteten politischen Systems) benötigte.

In den 1990er Jahren hat sich eine neue Doktrin der Außenpolitik entwickelt, die das Scheitern früherer Strategien aufnahm, um eine größere Präsenz und Diversifizierung in den internationalen Beziehungen zu erreichen. Mexiko akzeptierte die wiederholte Einladung der USA zum Abschluss eines Freihandelsabkommens, nachdem 1989 das bilaterale Abkommen mit Kanada bereits in Kraft getreten war.

Den Wendepunkt gegenüber der alten Tradition stellt – nach unterschiedlichen Quellen und seiner eigenen Einschätzung – die Reise des mexikanischen Präsidenten Carlos Salinas de Gortari nach Europa im Jahre 1990 dar, während der er sich davon überzeigte, dass der “alte Kontinent” auf seine eigene Entwicklung nach dem Fall der Mauer bezogen war und keine attraktive Expansionsmöglichkeit für die mexikanische Wirtschaft anbot (Salinas de Gortari 2000: 46ff.). Damit war ein grundlegender Wandel der außenpolitischen Identität des Landes verbunden: Mexiko wechselte nach seinen Erfahrungen mit der Option 1 und 3 relativ abrupt zur Option 2, die mit der Annäherung an die USA eine Außerkraftsetzung der traditionellen Abgrenzungs- und Ausbalancierungsstrategie gegenüber den USA bedeutete. Nicht umsonst wurde der Verrat an den Legaten der mexikanischen Revolution zu einem bis heute andauernden Kritikpunkt am NAFTA-Abkommen; politisch hat sich dies in der gleichzeitigen Geburt der zapatistischen Guerillabewegung EZLN (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*) in Chiapas niedergeschlagen.

Dieser Beginn der neuen Außenpolitik wurde “partizipativer Realismus” genannt, das heißt, es stand das Interesse im Vordergrund, die mexikanische Ökonomie mit den Polen der weltweiten Entwicklung in Verbindung zu bringen, ohne das diplomatische Profil verändern zu müssen (González/Chabat 1996: 49). Ziel dieser Neuorientierung während der Regierung von Salinas de Gortari war es, die relativen ökonomischen Möglichkeiten Mexikos durch das NAFTA-Abkommen zu erweitern und seine politische Macht auf ökonomische Attribute der Zukunft zu begründen, anstatt politische Vorteile auf der Grundlage diplomatischer Initiativen im Bereich regionaler Integration abzuwarten. Auf diese Weise konnte vermieden werden, dass die Vorteile, von denen Mexiko in diesen Momenten profitierte, auf andere übertragen würden (González/Chabat 1996: 49).

Die Einschätzung, dass Mexiko nicht bereit war, die Handelsvorteile des NAFTA-Abkommens mit seinen lateinamerikanischen Verbündeten zu teilen, hat die Orientierung der mexikanischen Politik nach Lateinamerika erkennbar eingeschränkt. Obwohl nach einem Schema der “multiplen Mitgliedschaften” durch die Teilnahme an einem breiten Netz von Handelsabkommen und Freihandelsverträgen mit lateinamerikanischen Ländern gesucht wurde, dominierte dennoch ein artikulierter Bilateralismus, der eher zu Schwierigkeiten in der

formalen Integration Lateinamerikas führt (De la Reza 2000: 194). So ist der Eindruck entstanden, dass Mexiko vor allem daran gelegen ist, eine Position des "hub and spokes" zu etablieren, die eher geeignet ist, einer geopolitisch motivierten Orientierung zu folgen, als die Förderung der Handelsinterdependenzen ins Blickfeld zu rücken. Daraus leitet sich die grundlegende Ambivalenz der mexikanischen Außenpolitik ab, die in der Koexistenz von zwei Politikansätzen deutlich wird: zum einen eine pragmatische und an den ökonomischen Interessen ausgerichtete Linie, die nach Norden blickt mit der Absicht, Mexiko in ein Land der ersten Welt zu verwandeln; zum anderen eine traditionell und vor allem ideologisch begründete Position, die nach Lateinamerika blickt und den Multilateralismus in den Vordergrund rückt (González/Chabat 1996: 42). Diese Ambivalenz folgt zum einen aus den Notwendigkeiten des ökonomischen Modells und zum anderen aus den Imperativen der internen Legitimationsbeschaffung, ein Element, das allerdings mit dem Amtsantritt von Präsident Fox im Jahre 2000 und seiner neuen demokratischen Legitimation, an Bedeutung verloren hat.

Das Netz von Kontakten, das mit den Handelspartnern weltweit geflochten wurde, hat neue Bedeutung mit der angestrebten ökonomischen Diversifizierung im Kontext des globalen Operationsabkommens mit der Europäischen Union während der Regierung Ernesto Zedillos erhalten. Diese entspricht einer Konstante der mexikanischen Außenhandelspolitik, die sich jedoch bislang als nicht sehr erfolgreich bewiesen hat. Möglicherweise ist auf den europäischen Fall dieselbe Einschätzung anwendbar, die für die Diversifizierungserfahrungen mit Japan gelten können, dass die Investitionen eher einer allgemeinen Strategie zur Belieferung des nordamerikanischen Marktes folgen, als eine Orientierung am mexikanischen Markt (Faust/Franke 2002: 310). Mit den APEC⁷-Ländern hat Mexiko keine integrale Strategie entwickeln können (Uscanga 2000), um seine Handelspräsenz in der Region ausweiten zu können, die etwa aus seinem schnellen Beitritt zur APEC im Jahre 1993 hätte folgen können. Das zentrale Problem jener Zeit und der Versuche zur Diversifizierung bestand darin, dass es sich den Notwendigkeiten der Innenpolitik zur Rechtfertigung der neoliberalen Politik des Bilateralismus mit den USA unterordnen musste und

7 APEC = *Asia-Pacific Economic Cooperation*

den entsprechenden internen Verteilungskonkationen zu entsprechen hatte, so dass die Substanz der neuen Außenwirtschaftspolitik von zweitrangiger Bedeutung war. Man behielt eine Trennung der Interessen an außenwirtschaftlicher Öffnung und Sicherung der politischen Stabilität bei, die der Dichotomie des Landes zwischen einem modernisierten Norden und traditionellen politischen Strukturen im Süden des Landes entspricht. Hinzu tritt jeweils die funktionale Nutzung der Außenpolitik für Zwecke innenpolitischer Legitimation. Trotz der wachsenden Bedeutung der Technokraten in der Administration der mexikanischen Regierung blieb die Außenpolitik einem defensiven Muster verhaftet und behielt eine gewisse Tendenz zum Isolationismus bei, um das Umschlagen politischer Konflikte in Gefahren für die ökonomische Öffnung zu vermeiden. Daher distanzierte sich die Regierung von Präsident Zedillo von den Regionalisierungsbemühungen in Zentral- und Südamerika und förderte das Profil der Konzentration auf die bilateralen Beziehungen mit den nördlichen Nachbarn im Rahmen des NAFTA-Abkommens, die durch vorsichtige Diversifizierungsversuche gegenüber Europa und Asien begleitet wurden.

Mit dem Regierungswechsel im Jahre 2000 begann durch Präsident Fox eine neue Außenpolitik, die nach Ansicht seines Außenministers zunächst nach der Übernahme der Regierungsverantwortung dazu dienen sollte, den demokratischen Wandel in Mexiko auf der internationalen Bühne nach siebzig Jahren Herrschaft des PRI (*Partido de la Revolución Institucional*) erkennbar werden zu lassen. Orientiert an der Erfahrung Spaniens mit seiner demokratischen Transition, das durch die Verbindung mit der europäischen Integration eine externe Stabilisierung seiner demokratischen Prozesse sicherstellen konnte, wollte Castañeda "den internen Wandel mit externen Verpflichtungen verknüpfen, so dass die internen Wandlungsprozesse irreversiblen Charakter erhielten" (Castañeda G. 2002a: 7). Insofern ersetzt die strategische Beziehung mit den USA die Nähe zur Europäischen Union im spanischen Fall, wobei Mexiko auf eine multilaterale Verpflichtung in seiner Außenpolitik besonderen Wert legte.

Tabelle 2: Phasen und Optionen mexikanischer Außenpolitik nach 1945

Zeitraum	1945-1970*	1970-1976	1976-1982	1982-1988	1988-2000	2000-2006
Präsident	Díaz Ordaz	Echeverría	López Portillo	De la Madrid	Salinas/Zedillo	Fox
Option	1	3	3	3/2	2	4/2
Gesamtstrategie	Legalismus, Passivität	Multilateralismus	“Petroli-sierung” der Außenpolitik	Multilateralismus auf der Basis innenpolitischer Interessen	partizipativer Realismus, Dominanz der Außenwirtschaftspolitik	multilateraler Bilateralismus
Innenstrategie	<i>desarrollismo</i>	Wiedererlangen der Legitimität	Expansion der Erdölökonomie	Erdölkrise, Verschuldung	Strukturelle Anpassung, wirtschaftliche Öffnung	Haushaltskonsolidierung und eingeschränkter Reformismus
USA-Strategie	<i>ad hoc</i> -Politik und nationalistische Ideologie	Distanzierung; Ausnahme: Erdöl	Distanzierung	Erzwungene Annäherung	wirtschaftliche Assoziierung	Ausweitung des Strategiebündnisses
Dritt-Strategie	Internationale Isolierung	Handelsdiplomatie – <i>tercermundismo</i>	“Entdeckung” Zentralamerikas	Multilateralisierung der Konfliktlösung in Zentralamerika und der Verschuldung	Wiederaufnahme von Elementen der legalistischen Tradition	“Wiederentdeckung” Zentralamerikas

* Besondere Situation: Diplomatische Konflikte durch Kuba in der OAS (1961/62) und die US-Intervention in der Dominikanischen Republik (1965) und die mexikanische Initiative zur Kontrolle der nuklearen Aufrüstung (seit 1966).

In einem zweiten Abschnitt sollte die neue Außenpolitik eine ergänzende Bedeutung erhalten: Für die neue Regierung ging es nun nicht mehr um die institutionelle Absicherung der internen Prozesse durch Gewährleistung der Menschenrechte, Vertiefung demokratischer Praxis und Transparenz des öffentlichen Lebens; vielmehr sollten sich diese Themen zur zentralen expansiven Achse der Außenpolitik entwickeln. So trieb Mexiko die Verabschiedung der interamerikanischen Demokratiecharta und die Einbeziehung einer Demokratieklausele in den *Plan Puebla-Panamá* und das geplante FTAA-Abkommen voran (Castañeda G. 2001a: 9). Die zentrale Idee, die Mexiko in der Amtszeit von Jorge Castañeda als Außenminister voranbringen wollte, bezog sich auf die Kodifizierung von Regeln für das internationale System durch multilaterale Konventionen und deren Instrumente. Auf diese Weise sollte eine Politik der Etablierung internationaler Regime bewerkstelligt werden, die dem Land auf der Basis eines artikulierten Multilateralismus den Zugang zu einer Führungsposition bei bestimmten internationalen Themen erschließen sollte. Diese Suche nach einer Führungsrolle wurde gespeist aus einer Selbsteinschätzung des Landes als

Brücke zwischen verschiedenen Regionen der Welt, zwischen verschiedenen kulturellen und sozialen Ausdrucksformen, zwischen Vergangenheit und Modernität, zwischen ideologischen Konzepten und Orientierung über die neue internationale Architektur (Castañeda 2001a: 13).

Diese Rolle als "Brücke" wurde auf der Grundlage der Lehren der Außenpolitik vorausgegangener Regierungen entwickelt.

In einer Analyse dieser Erfahrungen hob Jorge Castañeda die folgenden kritischen Elemente hervor:

- Die Unfähigkeit zur Anpassung entsprechend dem Wandel der internationalen Agenda.

Mexiko als Land, das sich – bezogen auf seine demokratische Transition im Vergleich mit den übrigen lateinamerikanischen Ländern – in der Nachhut befindet, konnte auf Grund dieser Situation nur in ungenügender Weise seine Außenpolitik den Notwendigkeiten anpassen.

Die Entspannung des bipolaren Verhältnisses war in dem Maße dem Land bei der Ausrichtung seiner Außenpolitik hinderlich, indem die neuen Prioritäten der internationalen Agenda sich gerade auf die schwache

Seite des Landes, auf das Fehlen von Demokratie, Transparenz und Menschenrechten, bezogen. Dies führte zu einer Abschließung und einem Verlust an Führung (Castañeda G. 2002b: 2).

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass nur eine mexikanische Außenpolitik auf der Basis von innerer Demokratie etc. in der Lage ist, neue Handlungsspielräume zu eröffnen, die im gegenteiligen Falle nicht verfügbar wären.

- Die Präferenz für eine wirtschaftliche und Freihandelsagenda (d.h. Themen der so genannten *low politics*), die als Ausweg aus diesem Dilemma gedacht war, konnte nicht die erwarteten Resultate erbringen, da ein kohärenterer Impuls für die Außenpolitik mit einem expliziten Führungsprofil notwendig gewesen wäre. So blieben die Möglichkeiten einer größeren Unabhängigkeit begrenzt. Daher erschien es notwendig, einen neuen Abschnitt der Außenpolitik eines anerkannterweise demokratischen Mexiko einzuläuten:

Der ausgewählte Weg in diesem neuen internationalen Kontext, die Konstruktion eines Rahmens von Freihandelsabkommen, eröffnete die wirtschaftlichen Beziehungen Mexikos, aber ließ noch deutlicher seine Begrenzungen in der Demokratie und in Bezug auf den Rechtsstaat deutlich werden (Castañeda G. 2002a: 2).

5. Eine neue Strategie der Außenpolitik: Die Regierung von Vicente Fox (2000-2006)

Die neue demokratische Qualität des Landes nach den Wahlen vom Juli 2000 und die Amtsübernahme durch eine Regierung, die von einem Präsidenten aus den Reihen des PAN (*Partido Acción Nacional*) geleitet wurde, stellen die neue Visitenkarte des Landes auf internationaler Ebene dar. Damit gelingt es Mexiko, erfolgreich mit einem neuen Diskurs internationaler Öffnung aus der "Ecke" heraus zu kommen, in die es durch die Behandlung der internationalen Aktivisten während der Regierungszeit von Ernesto Zedillo im Kontext des Konfliktes mit der EZLN in Chiapas und bei der Behandlung von Menschenrechtsfragen gedrängt worden war. Der einfache Bezug auf die Probleme, die die Regierung von Präsident Zedillo bei der Annahme der demokratischen Klausel im Globalabkommen mit der Europäischen Union hatte, macht die schwierige Situation deutlich, in der sich die Außenpolitik des Landes zu Beginn

der Regierung Fox befand. Die Botschaft des neuen Außenministers war von Anfang an sehr klar: Man suchte einen multilateralen Bilateralismus und die Nutzung

sowohl der uns zur Verfügung stehenden traditionellen diplomatischen Instrumente, wie auch jener Attribute, dessen, was als *soft power* bezeichnet wird und auf die unser Land als Ergebnis des demokratischen Wandels nun zurückgreifen kann (Castañeda G. 2002b: 3).

Diese Bezugnahme auf das von Joseph Nye entwickelte Konzept der "soft power" erlaubte nach Ansicht des neuen Außenministers, eine neue Außenpolitik für Mexiko zu konzipieren, die ihm die Übernahme einer aktiven Rolle im internationalen System gestattete, auch ohne eine Supermacht zu sein. Insoweit wurde die außenpolitische Identität des neuen demokratischen Mexiko erweitert, identitätsstiftende Faktoren jenseits der mexikanischen Revolution erhielten zusätzliches Gewicht.

Faktoren wie die Legitimität einer Regierung, die diplomatische Tradition oder das Gewicht einer Nationalkultur weisen der Außenpolitik bestimmter Staaten ein spezifisches Gewicht zu, das über die traditionellen Faktoren der internationalen Macht hinausgeht. Klarerweise ist Mexiko heute eines dieser Länder (Castañeda G. 2001d: 16).

Auf der Grundlage dieser Orientierung setzte Mexiko in zentraler Weise auf seine auswärtige Kulturpolitik durch

- Förderung der Kultur und des Images des Landes durch die Gründung von "Institutos de México" (ähnlich den Goethe-Instituten) und
- die künstlerischen und medienbasierten Ausdrucksformen des gegenwärtigen Mexikos, der Produkte und der Kulturindustrie des Landes.

Die Nominierung herausragender Schriftsteller und Intellektueller als Kulturattachés in seinen Botschaften und als Leiter der "Institutos de México" war eine weitere Initiative, um die kulturelle Präsenz des Landes im Ausland zu verstärken. Diese dort sehr erfolgreiche Initiative, die aber in der internen mexikanischen Diskussion wenig Lob erntete (weil sie immer mit dem Verdacht einer Kooptation einiger Intellektueller durch das "System" verbunden wird), wurde hier rasch mit dem Ende der Amtszeit von Castañeda im Jahre 2002 als Außenminister beendet, da sein Nachfolger Ernesto Derbez sich nicht zur

Formulierung einer auswärtigen Kulturpolitik auf der Basis seines eigenen Ministeriums in der Lage sah. Auf der Grundlage dieser Perspektive wurden zwei zentrale Achsen der neuen mexikanischen Außenpolitik sichtbar.

*5.1 Die Artikulation des multilateralen Bilateralismus –
der neue mexikanische Aktivismus durch größere Präsenz
in multilateralen Foren*

Mexiko kann auch nach Ansicht der Protagonisten der neuen mexikanischen Regierung seine Außenpolitik nicht vorantreiben, ohne seine geopolitische Position zu berücksichtigen, d.h. die Tatsache, die einzige Supermacht der Welt als Nachbar zu besitzen. In der Analyse von Jorge Castañeda ist diese Situation jedoch nicht als Hindernis einer aktiven und international sichtbaren Rolle Mexikos zu sehen.

Die zentrale Handlungsachse der Außenpolitik von der Regierung Vicente Fox besteht in der aktiven Einbindung Mexikos in das weltweite Szenarium. Wir haben uns vorgenommen, die Außenpolitik Mexikos in einen Punkt der Avantgarde und der Führung bei der Konstruktion und Diskussion des neuen internationalen Regelsystems zu positionieren, das sich über die vergangene Dekade manchmal auf formaler oder auch informeller Weise ausgebildet hat (Castañeda G. 2001d: 17).

Mit dieser Initiative sollte ein übergreifender Ansatz entwickelt werden, um das neue internationale Normen- und Regelsystem jenseits der nationalen Souveränität zu gestalten, d.h. die Kodifizierung der neuen internationalen Architektur. Auf der Grundlage einer aktiven Rolle des Landes mit seiner diplomatischen Tradition, seiner Rolle als Brücke zwischen Kulturen und Regionen und der neuen demokratischen Legitimität der Regierung (Castañeda G. 2002c: 4) würde eine größere Sichtbarkeit auf internationaler Ebene erreicht. Dies gilt vor allem für die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat im Jahre 2003, die aktive Rolle des Landes bei der Förderung der Menschenrechte, bei der Konferenz über Rassismus und Diskriminierung in Durban mit einer aktiven Haltung bezüglich der indigenen Völker und Migranten in ihrem Zielland, die Abstimmung über Kuba in der Menschenrechtskommission der UN, die mexikanische Initiative einer interamerikanischen Demokratiecharta und die Realisierung der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey. Mit dieser Perspektive wurde eine Position gestärkt, die der mexikanische Außenminister als

“multilateralen Bilateralismus” (Castañeda G. 2002c: 5) definiert hat, die besonders Konvergenzen zwischen den Nationen Europas und Lateinamerikas bei den Themen der neuen internationalen Agenda zu entwickeln versuchte. Damit übernahm das Land eine internationale Rolle, die mit der prinzipientreuen und legalistischen Tradition der Nachkriegszeit bricht und darüber hinaus den ökonomischen Realismus und die Dominanz von Handelsinteressen in der Außenpolitik überwindet, die einen Großteil der Regierungszeiten der Präsidenten Salinas und Zedillo bestimmten.

Dieser multilaterale Ansatz geriet jedoch in jenen Momenten (etwa bei der Verhandlung des kontinentalen Freihandelsabkommens FTAA) an seine Grenzen, als Mexiko aufgerufen war, mögliche Kosten für diese Politik zu übernehmen. Das projizierte Bild eines “Brückenlandes” in alle multilateralen Richtungen folgte dem ausschließlichen nationalen Interesse, ohne eine übergreifende Gestaltungsrolle in die Perspektive zu nehmen.

5.2 Vertiefung der strategischen Beziehung mit den USA

Ausgehend von der politischen, ökonomischen und sozialen Interdependenz mit den nördlichen Nachbarn hat die neue Regierung Mexikos ein innovatives Konzept strukturiert, um die bilaterale Beziehung zu gestalten. Diese neue Qualität der Beziehung wird in drei Grundlinien strukturiert (Castañeda G. 2001b):

- Einbeziehung neuer Themen in die bilaterale Beziehung wie etwa die Frage der 20 Millionen in den USA lebenden Mexikaner unter besonderer Berücksichtigung ihrer Menschenrechte und des Zugangs zu sozialen Leistungen. Zudem wird die Notwendigkeit artikuliert, die Bereitschaft der US-amerikanischen Regierung zur Regelung der Lebensverhältnisse der 3-4 Millionen mexikanischen Staatsbürger, die sich in illegaler Situation befinden, zu erlangen. Zu den prioritär zu behandelnden Problemen der bilateralen Agenda gehören die Migration, die Zertifizierung des Kampfes gegen das Drogengeschäft und gemeinsame Positionen zu Konflikten in der Region wie etwa Kolumbien, Venezuela etc.
- Einbeziehung neuer Gesprächspartner in den USA, wie den Kongress, die Gouverneure der Bundesstaaten, NGOs, Vertretungen der *Latinos* oder *Hispanics* in den USA wie auch von Unterneh-

mervereinigungen auf der Ebene jedes Bundesstaates. Mit dieser Offensive bei der Suche nach neuen Kontakten und Ansprechpartnern, um den binationalen Dialog zu stabilisieren, wurde versucht, über die Kontakte zwischen den Präsidenten und Regierungsstellen hinauszugehen. Mit dieser Initiative wird das Kriterium der Dezentralisierung von Kooperation und Dialog angewendet, eine Position, die der Durchlässigkeit der nationalen Grenzen und der wachsenden Rolle subnationaler Instanzen in der Außenpolitik entspricht (Duchacek 1988).

- Aufbau eines unterschiedlichen Rahmens für die bilaterale Beziehung, konkret die Erweiterung von NAFTA in seinen gemeinschaftlichen Dimensionen bezogen auf Kapitalgüter, Dienstleistungen in Entsprechung zu Europa, ein Modell, das als *NAFTAplus* bekannt geworden ist. So wurde die Möglichkeit gesucht, ein langfristiges Design für die Ausbildung einer Wirtschaftsgemeinschaft von Mexiko, den USA und Kanada zu erreichen. Der mexikanische Außenminister Jorge Castañeda strebte die Schaffung von "Kohäsionsfonds, Infrastrukturfonds, Öffnung der Grenzen, Institutionen der drei Länder unterschiedlichen Typs, weniger *ad hoc*-Mechanismen, mehr permanente Institutionen" an (Castañeda G. 2002a: 5). Diese Position beinhaltet nach seinem Urteil die Überwindung des angelsächsischen Vorurteils gegen die Etablierung supernationaler Institutionen.

5.3 Die Diversifizierungspolitik in den Außenbeziehungen

Die Suche nach einer politischen Lösung angesichts des Ungleichgewichts, das die mexikanischen Außenbeziehungen kennzeichnet, erhielt erneut eine zentrale Bedeutung mit der neuen Außenpolitik der Regierung Fox. Im Gegensatz zur Vergangenheit wurde jedoch die geopolitische Situation des Landes nicht als nachteilig für eine autonome Entwicklung betrachtet, sondern als Möglichkeit, die daraus entstehenden Vorteile zu nutzen und zu multiplizieren, wie sie sich aus der gemeinsamen Grenze von über 3.000 km für das Land ergeben (Option 4). Daher läuft die Vertiefung der strategischen Beziehung mit dem nördlichen Nachbarn parallel mit der Suche nach einem Gleichgewicht angesichts der Konzentration der Beziehungen auf die USA. Aber für den mexikanischen Außenminister Castañeda war die-

se Option (Option 3), die einen Ausgleich der asymmetrischen bilateralen Beziehungen mit den USA anstrebte, durch die Stärkung der Beziehungen zu anderen Ländern oder Regionen für Mexiko verstellt. Für ihn existierte keine Möglichkeit, dieses Gleichgewicht gegenüber der Bedeutung der USA für Mexiko herzustellen, die er verstand als "Rigiditäten, die wir nicht verbessern können, welches auch immer der Block von Ländern sei, den wir in Perspektive nehmen" (Castañeda G. 2002a: 5). Aus dieser Diagnose der Undurchführbarkeit von Bemühungen, ein Gleichgewicht für Mexiko gegenüber der Auswirkung seiner geographischen Lage und seiner engen Beziehungen mit den USA herzustellen, gelangt er zu folgendem Schluss: "Seit 30 Jahren arbeiten wir an Diversifizierungsbemühungen, seit der Regierung des Lic. Echeverría. Keine dieser Bemühungen hat funktioniert und keine wird auch funktionieren" (Castañeda G. 2002a: 5).

Mit dieser Einschätzung verwarf Castañeda eine der traditionellen Säulen der Außenpolitik seines Landes, die gerade angesichts des Inkrafttretens des Globalabkommens zwischen der Europäischen Union und Mexiko ab 1. Oktober 2000 auf die Erweiterung der ökonomischen Beziehungen mit Europa abzielte, eine Aufgabe, der sich Präsident Fox in einer sehr dichten Agenda von Reisen zur Förderung der Beziehungen zum alten Kontinent widmete. Es bleibt jedoch zweifelhaft, ob es trotz einer neuen Dynamik in den Wirtschaftsbeziehungen mit Europa zu einer ausgeglichenen Situation im Handel und bei den Investitionen kommen wird. Castañeda resümierte diese Analyse in der Schlussfolgerung, dass sich "vielleicht die reale und unmittelbarste Diversifizierung für Mexiko in der politischen Sphäre befindet" (Castañeda G. 2002c: 5). Dies bedeutet für sich, dass

die einzige Form, in der unser Land wirklich seine außenpolitische Agenda und seine Interessen im Land gleichgewichtig gestalten kann, in einer intensiveren Aktivität auf dem multilateralen Niveau besteht (Castañeda G. 2001c: 67).

Wenn die multilateralen Organisationen, die internationale Gemeinschaft und vor allem die vielgestaltigen Organisationen der UN in ihrer Gesamtheit die Möglichkeit eines Gegengewichts zur bilateralen Beziehung mit den USA darstellen können, bedeutet das für Castañeda gleichzeitig die Sicherung eines internationalen Systems der Beachtung der Regeln und internationalen Regime. Diese entspräche eher den Dynamiken der letzten Dekade des 21. Jahrhunderts, aber

scheint nicht mit dem Konzept der Machtpolitik, die von der Regierung Bush verfolgt wird, in Übereinstimmung zu bringen sein.

In dieser Hinsicht entspricht dieses Konzept des Multilateralismus als zentraler Achse des Gegengewichts der Verhaltenstradition der Mittelmächte, auch wenn die realen Möglichkeiten zur Umsetzung dieser politischen Option gegenwärtig nicht sehr hoch erscheinen. Betrachtet man die Amtszeit von Castañeda und die Umsetzung dieser neuen Orientierung der mexikanischen Außenpolitik, so wird schnell deutlich, dass diese internationale Projektion kollabierte mit der Verengung außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten als Folge der terroristischen Angriffe am 11. September 2001. Die Neuausrichtung der Politik der USA im Kampf gegen den Terrorismus, ihre unilateralistische Position im Irakkrieg reduzierten unmittelbar den Handlungsraum der mexikanischen Außenpolitik. Die internationale Agenda Mexikos brach zusammen und der Rücktritt von Jorge Castañeda von seinem Amt als Außenminister war ein direkter Reflex auf diese Situation.

5.4 Die Rückkehr zum traditionellen Schema – Die mexikanische Außenpolitik ab dem Jahr 2003

Die Nominierung des Nachfolgers von Castañeda, Luis Ernesto Derbez, dem ehemaligen Wirtschaftsminister, gibt schon einen klaren Hinweis, dass angesichts der wirtschaftlichen Kontraktion in das mexikanische Außenministerium wieder der "ökonomische Realismus" zurückkehrte. Derbez lehnte eine zu stark profilierte politische Rolle des Landes bezogen auf seine internationale Präsenz ab, so lange sie die Handlungsmöglichkeiten des Landes gegenüber den USA komplizieren könnte. Vielmehr scheint er eine Rolle Mexikos als "freundlicher Gastgeber" für internationale Konferenzen im Auge zu haben, wie dies in den Treffen der WTO (*World Trade Organization*) in Cancún, der Konferenz über hemisphärische Sicherheit oder dem Gipfel zwischen Lateinamerika und Europa im Mai 2004 in Guadalajara zutrifft. Diese Rolle nutzte er jedoch nicht, eine protagonistische Rolle bezüglich auf die Inhalte der entsprechenden internationalen Konferenzen einzunehmen, so dass die ursprünglich angestrebte aktive Rolle des Landes auf internationaler Ebene immer stärker reduziert wurde. Gleichwohl beugte sich Mexiko nicht den Maßgaben der USA: Es

ratifizierte das Protokoll für den internationalen Strafgerichtshof trotz erheblichen Drucks der USA im Jahre 2004 und arbeitet weiter an der Ausfüllung des *Plan Puebla Panamá* auch in energiepolitischer Dimension. Mexiko beschränkt sich damit in seiner internationalen Präsenz, ohne die Chancen für eine Entwicklung seines Mittelmacht-Potentials in der internationalen Politik voll ausnutzen zu können. Das Vorhaben von Castañeda G. (2002a: 6), dass sein Land eine "Avantgarde-Position in der Gestaltung der neuen internationalen Architektur" übernehmen könne, verwandelt sich in ein Ziel zweiten Ranges und gerät durch die Kontraktion der realen Handlungsspielräume für eine unabhängige und multilaterale Maxime angesichts der neuen Sicherheitsdoktrin der USA (Maihold 2003) an seine Grenzen. Die multilateralistische Position Mexikos wie auch Kanadas gegenüber dem Irakkonflikt einerseits und das Austauschen des diplomatischen Personals in Washington und New York in den folgenden Monaten durch Minister Derbez andererseits machen die Änderung der Ausrichtung der mexikanischen Außenpolitik sehr deutlich und stellen den Abschied von der politischen Dynamisierung auf multilateraler Ebene dar. Das Land scheint sich wieder auf den Weg einer Politik der Option 2 zu begeben, indem es größere Vorteile auf der Grundlage einer Annäherung an seinen nördlichen Nachbarn zu erreichen versucht. Hierfür spricht nicht zuletzt die mexikanische Position auf dem Amerika-Gipfel in Mar del Plata/ Argentinien im Dezember 2005 (Maihold/Zilla 2005), wo man sich für die Position der USA verwendete und einen unnötigen diplomatischen und politischen Konflikt mit dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez beförderte.

5.5 Bilanz eines neuen Versuches aktiver Außenpolitik Mexikos

Mexiko hat während der Amtsführung von Jorge Castañeda als Außenminister erheblichen Wandel in seiner Außenpolitik erfahren: So wurde die neue "moralische Autorität" des demokratischen Wandels mit einer aktiven Außenpolitik hervorgehoben, das Land versuchte aus der "Deckung" zu kommen, in die es durch die Angriffe der Menschenrechtsorganisationen bezogen auf den zapatistischen Aufstand gezwungen worden war. Gleichzeitig konnte – zumindest für eine begrenzte Zeit – die Zertifizierung durch den US-Senat im Bereich des Kampfes gegen den Drogenhandel ausgesetzt werden, und der neue

Präsident verpflichtete sich auf eine aktive Rolle im kolumbianischen Konflikt. Das polemische Stimmverhalten Mexikos in der Menschenrechtskommission der UN, das eine Verletzung der Menschenrechte in Kuba feststellte, führte zu einem heftigen diplomatischen Konflikt mit der Insel und brachte das Ende der traditionellen antiinterventionistischen Doktrin des Landes. Mit der Wahl in den Sicherheitsrat der UN für die Periode 2002 bis 2003, der Durchführung wichtiger internationaler Konferenzen auf nationalem Territorium, wie die UN-Entwicklungsfinanzierungskonferenz und das Gipfeltreffen der APEC, hat das Land an internationaler Präsenz und Sichtbarkeit gewonnen, die man seit den Zeiten der Regierung von Luis Echeverría nicht gekannt hatte. Die Anstrengungen der Regierung Fox, einen sichtbaren Fortschritt bei der Verhandlung eines Migrationsabkommens mit den USA zu erlangen, die sich zunächst sehr viel versprechend in dem USA-Besuch des mexikanischen Präsidenten darstellte, konnte aufgrund der Auswirkungen des Terror-Anschlags vom 11. September in diesem Land nicht erfolgreich sein, was seitens der mexikanischen Regierung als eine "Trägheit" (Castañeda G. 2002a: 3) in der Verhandlungsführung bezeichnet wurde. Dieser Zusammenbruch des zentralen Punktes der Agenda von Fox brachte das große Ziel der Regierung zum Scheitern, der bilateralen Beziehung mit den USA eine neue Qualität zu geben, die jedoch angesichts der gegenwärtigen Lage keine fruchtbare Entwicklung zur Folge hatte.

Stattdessen wird eine stärkere Profilierung der ökonomischen Dimension in den Außenbeziehungen angestrebt, die in gewisser Hinsicht eine Rückkehr zu vorherigen Positionen beinhaltet. Somit steht eine neue Phase der "Ökonomisierung" der mexikanischen Außenpolitik bevor, die diese bereits in den Zeiten der Regierungen Miguel de la Madrid (1982-1988), Salinas (1988-1994) und der ersten Phase von Präsident Ernesto Zedillo (1994-2000) geprägt hatte (Faust 2001: 99ff.). Castañeda hatte durch seine Neuorientierung der Außenpolitik einen unaufschiebbaren Prozess der strategischen Aktualisierung erreicht. Die Bemühungen gegen die Anwendung der Todesstrafe für Mexikaner in den USA sind ein weiteres der zentralen Themen dieser Außenpolitik auf niedrigem Niveau. Allerdings muss jenseits der bilateralen Agenda geprüft werden, ob der Aktivismus in der mexikanischen Außenpolitik zu Beginn der Regierungszeit von Vicente Fox zu einer verbesserten Positionierung und größerem Handlungsspielraum

für das Land geführt haben, d.h. ob es dem Land die Restrukturierung seines Handlungsspielraumes mit dem Gewinn von Handlungsoptionen auf der Grundlage internationaler Allianzen, Verbindungen zwischen staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft erlaubt hat, so dass seine Präsenz in neuen geographischen und thematischen Räumen der internationalen Politik erweitert werden kann (Faust 2001: 44ff.).

6. Mittelmachtoptionen Kanadas und Mexikos

Mit der Veränderung der internationalen Sicherheitsagenda und der Auflösung multilateraler Regimebildung als anerkanntes ordnungspolitisches Muster seitens der USA sind auch die Identitäten beider Länder einem umfassenden Prozess der Neubestimmung unterworfen. Zudem hat die Veränderung der innenpolitischen Situation ihr außenpolitisches Handeln in neue Begründungs- und Bedingtheitskontexte geführt, so dass beide Länder vor der Notwendigkeit einer Neubestimmung des Kurses stehen.

6.1 Kanada: Auf der Suche nach einer neuen außenpolitischen Identität

Jenseits der außenpolitischen Identitäten Kanadas und Mexikos und den sie betreffenden Tendenzen des Wandels gilt es auch jene Elemente in Betracht zu ziehen, die für die Ausfüllung einer Mittelmachtrolle unverzichtbar sind. So ist beispielsweise bezogen auf Kanada die These aufgestellt worden, die gegenwärtige Außenpolitik des Landes unter Jean Chrétien und Paul Martin weise in ihren materiellen Grundlagen umfassende Schwächen auf, die die traditionellen internationalen Verpflichtungen des Landes in Frage stellten. Dies führe zum Verlust der internationalen Rolle wegen der Unfähigkeit, die damit verbundenen Lasten zu schultern (Cohen 2003). Bezogen auf die vier Rollendimensionen der außenpolitischen Identität des Landes als "peacekeeper", Geber, Handelsnation und Diplomat sei die Leistungsfähigkeit derart eingeschränkt, dass eine Marginalisierung in der internationalen Politik eingetreten sei. In den vier Dimensionen Verteidigung, Hilfe, Handel und Diplomatie könne festgestellt werden, dass man nicht mehr so stark als Soldat, nicht mehr so freigiebig als Geber in der Entwicklungszusammenarbeit, nicht mehr so effektiv als Dip-

lomat und zu einseitig als Händler orientiert sei, und damit die Rolle als "honest broker and helpful fixer" nicht mehr ausfüllen könne.

Aber auch der politisch multilaterale Ansatz habe gelitten: Kein Land weltweit ist Mitglied in mehr Clubs bzw. hat zu deren Gründung beigetragen wie Kanada: UN, NATO, WTO, IWF, OECD, Commonwealth, Francophonie sowie APEC, OAS, G20, G8, Strafgerichtshof etc. Das Land besitzt heute 270 diplomatische Vertretungen in 180 Ländern, ein Ertrag dieser Präsenz sei jedoch nicht nachzuweisen; zwischen 1947 und 1986 nahm Kanada an 19 Friedensmissionen teil als Ausdruck seines aktiven Internationalismus (Cohen 2003: 60).

Mit dem Ende des Kalten Krieges lehnte Kanada erstmals eine Mission nach Angola ab (1989), im Jahre 1992 zog Kanada 575 Blauhelme aus Zypern ab. Die Haushaltsbeschränkungen wurden immer deutlicher, seit 1989 hat Kanada eine Teilnahme an neun Missionen abgelehnt. Zunehmend sind andere Länder in diese Rolle hineingewachsen, die dafür früher keine Rolle hatten. Erst gegen Ende der 1990er Jahre hat sich eine neue Dynamik ausgeprägt; zwischen 1996 und 2001 sandte Kanada doppelt soviel Personal auf Friedenseinsätze (länger als sechs Monate) als zwischen 1990 und 1995. Dazwischen lag das Fehlverhalten kanadischer Blauhelme 1993 mit dem Skandal des Friedenseinsatzes in Somalia (Hayes 2003: 88), der das Selbstverständnis des ganzen Landes bezüglich seiner internationalen Rolle erschütterte. Heute weist das Land nach wie vor große Schwierigkeiten auf, die neuen Herausforderungen von Kampf- und Friedenseinsätzen (wie Afghanistan) mit der Transformation der Streitkräfte zu koordinieren, die sich nunmehr neuen Aufgaben gegenübersehen. Hierzu hat der Wandel von Friedenseinsätzen beigetragen: Sie bestehen im Gegensatz zu den 1960er bis 1980er Jahren nicht mehr nur in der Überwachung des Waffenstillstandes zwischen feindlichen Truppen, sondern beinhalten auch Friedensschaffung (politische und soziale Institutionen), Demokratieförderung, Wahlbeobachtung sowie Friedenserzwingung/Sicherung von Recht und Ordnung in zerrütteten Gesellschaften. Früher war Kanada die engagierteste Friedensmacht, heute ist sie bezogen auf die Friedensstreitkräfte auf Platz 31 abgesunken (Indien, Portugal, Bangladesh, Ghana und Nepal sind wichtiger; seine Beiträge zu den UN-Missionen sind von 10% auf 1% gesunken). Die Folgen der Einsätze in Afghanistan und Haiti und der damit verbundenen Opfer an kanadischen entsandten Kräften haben

gleichwohl auch innenpolitische Rückwirkungen, die die Regierung Martin in ihrer ohnedies prekären Legitimität beeinträchtigen.

Auch die 0,7% des BIP als Zielgröße der Entwicklungszusammenarbeit konnte Kanada nicht erreichen, der beste Wert lag bei 0,53% (Cohen 2003: 81), obwohl das Land wie viele andere OECD-Länder hierfür umfassende Verpflichtungen eingegangen war. Die abnehmende Tendenz der Mittel für Entwicklungskooperation beschreibt für Cohen (2003: 86) ein "Paradox im Herzen des kanadischen Internationalismus" und bedarf einer dringenden Korrektur. Die von den Regierungen Chrétien und Martin eingeleitete Konzentration scheint ein erster Schritt in die richtige Richtung zu sein: Kanadas multilaterale Entwicklungskooperation geht an 120 Entwicklungsländer, die bilaterale Entwicklungshilfe soll zunächst auf 30 Länder, ab 2010 auf 25 Empfänger insbesondere in Afrika in fünf strategischen Sektoren (*good governance*, Gesundheit, Grunderziehung, Entwicklung des Privatsektors und nachhaltige Umweltentwicklung) konzentriert werden, zudem werden Staaten des Commonwealth und der Francophonie begünstigt. Auch in diplomatischer Hinsicht soll den Staaten mit prekärer Staatlichkeit das besondere Augenmerk gelten, da für diese Adressaten das kanadische Know-how in einer auf Stabilisierung und Rekonstruktion angelegten Arbeitsweise (START – *Stabilization and Reconstruction Task Force*) für internationale Einsätze unmittelbar verfügbar gemacht werden soll.⁸

Gleichzeitig arbeitete Kanada trotz bestehender außenpolitischer Apathie seiner Bürger (Thunert 2003: 71ff.) an seiner *soft-power*-Rolle weiter. Mit dem international anerkannten und politisch erfolgreichen Konzept des erweiterten Sicherheitsbegriffs in Gestalt der "menschlichen Sicherheit" ein *tool* der internationalen entwicklungspolitischen Debatte lieferte. Dieser ist eng mit dem Namen des kanadischen Außenministers Lloyd Axworthy (2003) verbunden ist, der zudem durch die Kooperation mit NGOs normgenerierende Prozesse der internationalen Regimebildung im Bereich der Anti-Personenminen, der Kleinwaffen und gegen Kindersoldaten unterstützte. Mit der kanadischen Förderung des internationalen Strafgerichtshofes hat das Land auch seine Unabhängigkeit zu den USA unterstrichen, denen

8 Vgl. das Kapitel "Entwicklung" des IPS unter <<http://www.acdi-cida.gc.ca/ips-development#1>> (Zugriff: 23.12. 2005).

es gleichwohl mit einer Konzentration von 80% seines Außenhandels eng verbunden bleibt (Cohen 2003: 111). Mit ihrem neuen "Strategiepapier" mit dem Titel *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*⁹ vom April 2005 hat die Minderheitsregierung von Premierminister Paul Martin ein Konzept vorgelegt, das – nicht zuletzt unter innenpolitischen Gesichtspunkten und zur Sicherung der parlamentarischen Unterstützung – eine Aktivierung der Politik des liberalen Internationalismus als neuer politischer dritter Option vorsieht und vor allem in die materiellen Grundlagen der Handlungsfähigkeit des Landes investieren möchte. Dabei steht eine Vertiefung der kontinentalen Dimension von Kanadas Außenpolitik im Vordergrund, sowohl im Sinne der globalen Wettbewerbsfähigkeit als auch der Konsolidierung kontinentaler Netzwerke für die erfolgreiche Realisierung nationaler Interessen. Der Gestaltung der Sicherheitsziele nach dem 11. September 2001 (Cohen 2003: 170) kommt dabei die unmittelbare Aufgabe zu, das Verhältnis zu den USA zukunftsfähig zu gestalten. Obwohl sich bisherige wirtschaftliche Diversifizierungsziele als wenig erfolgreich erwiesen haben, beabsichtigt das Land laut IPS (*International Policy Statement*) mit seinen traditionellen Partnern in Nordamerika, Europa und Japan ebenso eine Expansion der Austauschbeziehungen voran zu bringen wie vertiefte Beziehungen zu den aufstrebenden Wirtschaftsmächten China, Indien und Brasilien zu begründen und diese auch politisch auszubauen.

Angesichts der schwierigen innenpolitischen Lage der Minderheitsregierung von Premierminister Paul Martin, die nun zu vorgezogenen Neuwahlen am 22. Januar 2006 geführt hat, scheint die Dauerhaftigkeit dieses erneuerten Mittelmachtprogramms nicht dauerhaft abgesichert zu sein, ein Regierungswechsel könnte eine deutliche Kursänderung bedeuten. Insoweit bleibt Kanadas zukünftiger außenpolitischer Schwerpunkt Gegenstand einer möglichen Redefinition der außenpolitischen Identität des Landes.

6.2 Mexiko: Neue Horizonte und alte Spuren der Außenpolitik

Mexikos erste Erfahrungen mit der Entwicklung einer Mittelmachtpolitik spiegelten sich in der Dynamisierung seiner internationalen Rolle

9 <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/IPS/German_IPS_highlights.pdf> (Zugriff: 13.01. 2006).

während der Regierungszeit der Präsidenten Luis Echeverría Álvarez und José López Portillo wider. Ohne an dieser Stelle eine detaillierte Bewertung dieser Phase der internationalen Beziehungen Mexikos durchführen zu können, kann man sich dem Urteil von Mario Ojeda (1986: 90) anschließen,

dass trotz der für die neue Außenpolitik entwickelten Anstrengungen zur Reduzierung der einseitigen Abhängigkeit von den USA die strukturellen Grundlagen für die Entwicklung einer dynamischen und unabhängigen langfristigen außenpolitischen Aktionsdimension und damit auch der Prozess der Stärkung nationaler Souveränität letztlich eher verengt als erweitert wurden.

Die Gründe dafür sind vielgestaltig, aber vor allem muss der weit entwickelte *tercermundismo* hervorgehoben werden, der auch ein Projekt der Innenpolitik war, um die Situation nach den Unruhen von 1968 (Maihold 1988/Schirm 1999: 168ff.) zu kontrollieren. In ihrer zweiten Phase beruhte diese Dynamisierung auf dem Ölboom und geriet damit auch mit der Ölkrise, der Verschuldungskrise und dem Scheitern einer gemeinsamen Schuldnerfront in die Krise, so dass sich von neuem eine Abhängigkeit von den USA einstellte. Die multilateralen regionalen Strukturen, wie das SELA (*Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*) und die Contadora-Gruppe erwiesen sich als zu schwach, um eine Kontraktion des Handlungsspielraums Mexiko mit der ökonomischen Krise 1982 vermeiden zu können. Das Land musste in verstärktem Maße zu seiner diskreten Diplomatie zurückkehren, da eine Mittelmachtpolitik nicht mehr über den gesamten Horizont der internationalen Agenda ausgeführt werden konnte, sondern sich auf eine Teilagenda konzentrieren musste, wenn sie irgendwelche Wirkung hervorbringen wollte; dies ist im Konzept der "Nischendiplomatie" (Cooper 1997: 6) zusammengefasst worden.

Nimmt man diese Erfahrungen als Bezugspunkt, so könnte Mexiko heute eine Mittelmachtrolle übernehmen bei Berücksichtigung folgender Elemente:

Wiederentdeckung des regionalen-subregionalen Raumes als unmittelbarem Bereich seiner Außenpolitik

Bis heute war die Beteiligung Mexikos gegenüber der zentralamerikanischen und karibischen Region sehr begrenzt und reichte oftmals nicht über die Interessen zur Umsetzung eines Freihandelsabkommens

oder die Teilnahme an regionalen Organismen hinaus. Der artikulierte Bilateralismus dieser Politik bedeutete immer auch, sich von allen Initiativen regionaler Allianzen fern zu halten, nachdem das Land durch das Scheitern einer gemeinsamen Schuldnerfront unter der Regierung Miguel de Madrid negative Erfahrungen hatte gewärtigen müssen. In den Zeiten der zentralamerikanischen Krise betrieb Mexiko eine Politik der speziellen Solidarität, die neben der politischen Unterstützung auch Programme technischer Zusammenarbeit beinhaltete. In diesem Kontext muss auf den Mechanismus von Tuxtla als Koordinationsinstrument der Beziehungen mit den zentralamerikanischen Staaten hingewiesen werden, der in den regionalen Vorschlag einer Transformation und Modernisierung Zentralamerikas und den *Plan Puebla-Panamá* gemündet ist. Auch über das Kapitel Mexiko dieses Planes hinaus soll ein Beitrag zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des mesoamerikanischen Raumes geleistet werden und eine privilegierte Assoziierung zwischen den acht mesoamerikanischen Staaten gewährleistet werden. Dieser Plan, der formell am 15. Juni 2001 auf dem Gipfeltreffen der Mitgliedstaaten des Dialog- und Konzertationsmechanismus von Tuxtla in San Salvador in Funktion gesetzt wurde,¹⁰ stellt ein neuartiges Instrument der mexikanischen Außenpolitik dar (Maihold 2001), da erstmals direkt die Entwicklung in neun Staaten des Südens und Südostens Mexikos mit der zentralamerikanischen Region verknüpft wird. Der Erfolg des Plans, dessen Finanzierung bislang auf multilateralen Beiträgen beruht, wird *de facto* davon abhängen, ob sich die Kohärenz der Investition im mexikanischen Kapitel des Plans mit den Investitionen in den jeweiligen nationalen Kapiteln der beteiligten Länder sicherstellen lässt und der 2005/2006 eingeleitete Weg einer energiewirtschaftlichen Zusammenarbeit Realität werden kann.

Die Implementierung dieser transnational ausgerichteten Außenpolitik im zentralamerikanischen Raum wird auf andere Regionen des amerikanischen Kontinents ausgeweitet werden müssen, weil gerade dort mögliche Handlungsspielräume bezogen auf die Interessen der USA liegen könnten. Allerdings werden damit unmittelbar die wirtschaftlichen und handelspolitischen Interessen Mexikos berührt, da

10 Vgl. das Portal zum Plan Puebla Panamá auf der Internetseite des mexikanischen Außenministeriums <<http://ppp.sre.gob.mx/>> (Zugriff: 13.01. 2006).

eine Strategie der Kontinentalisierung, die im Rahmen des NAFTA-Abkommens gewonnenen Präferenzen auf andere Länder ausdehnen würde, sei es im Rahmen des FTAA oder durch eine Erweiterung von NAFTA selbst. Allerdings hat sich nicht zuletzt angesichts der Konfrontation der Regierung Fox mit den maßgeblichen Ländern des Cono Sur bei der Frage der zukünftigen Gestaltung des kontinentalen Freihandelsabkommens ALCA als wenig hilfreich in dieser Perspektive erwiesen (Maihold/Zilla 2005).

Demokratisierung der Außenpolitik durch die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft.

Die Schlüsselfundamente von Macht im Kontext der neuen Weltpolitik liegen im Bereich der Information, des Wissens und der Fähigkeit zur Organisation von Kooperation, wie dies in nachdrücklicher Weise Ernst O. Czempiel (1999: 93ff.) in seinen Überlegungen zur "intelligenten Macht" in der Außenpolitik des 21. Jahrhunderts gezeigt hat. Wer in der Lage ist, die Machtkonstellationen der Zukunft zu identifizieren und seine Gesprächspartner dazu bringen kann, sie auf eine bestimmte Art zu interpretieren und anzugehen, verfügt über ein beträchtliches Machtpotential. Der Export von Ideen, Orientierungen und Paradigmen globaler Verbreitung ist folglich eine essentielle Quelle von Macht. Diese Quelle der "soft power" ist entscheidend für die erfolgreiche Durchführung von Außenpolitik in unseren Tagen. Daher ist die Öffnung zur Zivilgesellschaft und die Diversifizierung der Akteure unersetzlich für die Entwicklung einer Außenpolitik auf der Höhe der Zeit, ein Bereich, in dem Mexiko ein sichtbares Defizit ausweist. Die Vorbehalte des Landes, sich einer neuen Phase der Durchführung seiner Außenpolitik zu öffnen, lässt sich aus der Tradition seiner Diplomatiegeschichte verstehen, nichtsdestotrotz bedarf es jedoch angemessener Anpassungen, um die eigene Interessenvertretung auf internationaler Ebene effektiv zu gestalten. Der "Foreign Policy Dialogue", wie er in Kanada im Vorfeld des Verabschiedung des *International Policy Statement* (IPS) organisiert wurde, stellt in diesem Sinne ein Beispiel für Mexiko dar. Die Fähigkeit zur Problemdefinition und zum Design von Lösungsmöglichkeiten ist ebenso wie die Organisation von Konsens und Zusammenarbeit eine Voraussetzung, um zukünftige Handlungsrahmen zu definieren und eine reale Beteiligung anderer politischer, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure

der Außenpolitik zu erlangen. Dies ermöglicht einen entscheidenden Schritt in Richtung auf eine Senkung des Niveaus von "Staatlichkeit" des Regierungshandelns. Die Geringschätzung, die sowohl Außenminister Castañeda wie sein Nachfolger Derbez gegenüber den Mitgliedern des Senats, der zentralen Instanz der Mitwirkung des Parlaments an der Außenpolitik, wie auch gegenüber den Führern der politischen Parteien (Grayson 2002: 572) gezeigt haben, hat zu Komplikationen bei der Genehmigung der Reisen des Präsidenten ins Ausland (nach Artikel 88 der Verfassung) geführt und gleichzeitig auch die Nominierung neuer diplomatischer Vertreter des Landes verhindert, die auf eine recht willkürliche und wenig professionelle Weise durchgeführt wurde.

Definition von Entwicklungspolitik für andere Länder

Die geringen Fortschritte der bisherigen entwicklungspolitischen Versuche Mexikos – früher durch das *Instituto Mexicano de Cooperación Internacional* (IMEXI) und heute durch die Hauptabteilung für technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit¹¹ – haben gezeigt, dass Mexiko gegenwärtig noch nicht darauf vorbereitet ist, eine aktive Rolle als Regionalmacht (gegenüber der karibischen und zentralamerikanischen Region) oder als Mittelmacht auf internationaler Ebene zu übernehmen, was z.B. die Notwendigkeit der Teilnahme an Friedensmissionen der UN beinhalten könnte. Der kanadische Fall lehrt, dass es ohne ein entsprechendes Niveau der Beteiligung des Landes im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nur schwer vorstellbar ist, diese aktive multilaterale Position auszufüllen. Die ambivalente Politik Mexikos bei seinem Design der Außenpolitik, d.h. gleichzeitig Empfänger und Anbieter zu sein, weist unter einem ökonomischen Gesichtspunkt gute Möglichkeiten aus, führt aber andererseits zu einer stärker ökonomisch als politisch orientierten Artikulation der Projekte. Eine Evaluierung des *Plan Puebla Panamá* und der Rolle Mexikos in diesem Rahmen wird in den kommenden Jahren die Möglichkeit zu einem abgewogeneren Urteil geben (Comisión Mexicana 2004). Der

11 Vgl. den Bericht für das Jahr 2003 der *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (Hauptabteilung für technische und wissenschaftliche Kooperation des Außenministeriums, Komunique vom 22. Dezember 2003). <<http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2003/dici/b-001.htm>> (Zugriff: 16.7. 2005).

Gestaltung trilateraler Projekte kommt für die weitere Entwicklung der mexikanischen Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit dabei entscheidende Bedeutung zu.

Herstellung einer realen politischen Artikulation mit Brasilien

Mit der Zunahme der Bedeutung der hemisphärischen Beziehungen wird es für Mexiko unabdingbar, eine politische Artikulation mit Brasilien zu erreichen, das sich als Mittel- und Regionalmacht in Südamerika etabliert hat. Mit dem Ziel der Überwindung der traditionellen Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien, die immer eine harmonischere Entwicklung zwischen beiden Ländern beeinträchtigt hatte, hat sich nunmehr Brasilien klar als jene südamerikanische Nation profiliert, die die größere internationalistische Tradition in der Außenpolitik besitzt, die nicht zuletzt durch die Initiativen von "Lula" Ignacio da Silva als Präsident des Landes nochmals hervorgehoben wurde. Aus diesem Legat hat sich Brasilien eine Position als "Mittelmacht von kontinentaler Bedeutung" erarbeitet, die zunächst auf der Grundlage einer "Diplomatie kontrollierter Beteiligung in der Welt" Autonomie durch Distanz suchte (Lafer 2002). Da dieser Ansatz in Zeiten einer asymmetrischen Globalisierung nicht mehr gangbar erschien, hat sich in Brasilien eine Orientierung durchgesetzt, die eigenen Handlungsspielraum in der internationalen Politik auf der Grundlage einer aktiven Partizipation an multilateralen Verhandlungen zu gestalten versucht. Bislang konnten in dieser Perspektive keine koinzidierenden Optionen mit den mexikanischen Interessen gefunden werden. Obwohl Mexiko und Brasilien immer divergierende Interessen in ihrer Außenpolitik verfolgten (z.B. in ihrer Beziehung zu den USA und der Rolle im Sicherheitsrat der UN), wird es für Mexiko darauf ankommen, mit größerem Nachdruck Punkte der Übereinstimmung im Bereich der Lösung von regionalen Konflikten und auf multilateraler Ebene herauszuarbeiten. Die Beteiligung Mexikos an der jetzt G20 genannten Gruppe, die sich auf der WTO-Konferenz in Cancún herausgebildet hat, hat sich bislang nicht zu einem Ausgangspunkt für die Erarbeitung gemeinsamer substantieller Positionen entwickeln lassen. Die bislang vorherrschenden taktischen Allianzen bei internationalen Handelsverhandlungen wie auf der WTO-Runde in Hongkong im Dezember 2005 wurden nicht weiterentwickelt. Dies wäre

wichtig für Mexiko, wenn das Land wirklich seine Strategie eines "multilateralen Bilateralismus" Kontinuität verleihen möchte.

Suche nach einer größeren Professionalisierung in der Außenpolitik

Mittelmächte bilden nach der Ansicht von Cooper (1997: 9)

eine Kategorie von Ländern, die die Fähigkeit und den Willen zu einer aktiven Diplomatie und politischer Initiative aufweisen mit dem Ziel effektiven Einflusses im internationalen System wahrzunehmen, wobei sie neue doktrinaire Grundlagen für internationales Handeln begründen wollen und eine Diplomatie verfolgen, die auf nichtstrukturellen Formen von Einfluss beruht, die mit dem effizienten Einsatz einer hochspezialisierten, koordinierten und professionellen Außenpolitik verbunden ist.

Wenn, wie die Literatur über die Entsprechung zwischen Prozessen der Wirtschaftsöffnung und politischen Liberalisierung nahe legt (Kahler 1997: 11ff.), die Simultanität und gegenseitige Verstärkung dieser beiden Prozesse einen Verlust an Bedeutung der traditionellen Bürokratien in der Außenpolitik zu Gunsten eines größeren Einflusses anderer Institutionen, wie z.B. des Außenhandels und der Banken bedeutet (González González 2001: 635), muss ein solcher Prozess der Professionalisierung sich auch jenseits der Strukturen des Außenministeriums vollziehen. In seiner Folge steigt die Notwendigkeit angemessener Kohärenz zwischen den beteiligten Instanzen an der Formulierung von Außenpolitik, die der wachsenden Dispersion und Fragmentierung bei der Entscheidungsfindung entgegenwirkt.

"Wird der Atlantik breiter?" – so lautete – noch mit einem Fragezeichen versehen – schon im Juni 2001 der Titel der Zeitschrift *Internationale Politik*, der auf die transatlantischen Beziehungen zwischen Europa und den USA abhob. Mit dieser Frage hatten die Autoren natürlich nicht die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika im Auge, die sich trotz einer Gipfeldiplomatie nicht als gangbare Alternative für Lateinamerika bei seinen traditionellen Strategien der Diversifizierung darstellt. Auch für Mexiko kann diese Option nicht wie in den 1960er Jahren funktionieren, wenn es nicht gelingt, ökonomische und politische Initiative für bestimmte Sektoren mit einer internationalen strategischen Präsenz zu identifizieren. In diesem Sinne erscheint die Analyse von Jorge Castañeda völlig zutreffend bei seiner Suche nach einer Strategie des "multilateralen Bilateralismus": Es bestehen für sein Land in der gegenwärtigen Situation keine Bedingungen und

Partner, um mit irgendeiner Weltreligion die (Inter-)dependenz mit seinem nördlichen Nachbarn ausbalancieren zu können. In diesem Sinn ist die Suche nach einer neuen Definition der bilateralen Beziehung mit den USA, die die nationalen Interessen in den Vordergrund stellt und die Multilateralisierung dieser Beziehung durch die Erweiterung von NAFTA in Richtung auf ein NAFTA*plus* betreibt, eine Option mit größerer Perspektive, wenn man dabei ein sehr weites Handlungskonzept in Anwendung bringt. Trotz des Interesses Mexikos, seine Funktion als "Brücke" zu unterschiedlichen Weltregionen zu begreifen, wird sehr schnell deutlich, dass die Diversifizierung von Sektorpolitiken mit internationalem Charakter die Handlungsmöglichkeiten der traditionellen Außenpolitik verändern, so dass eine größere Bedeutung immer in Abhängigkeit von den politischen Bedingungen des Moments für Wirtschafts-, Handels- und Zuwanderungspolitik erfolgt. Um nicht vom kurzfristigen Auf und Ab innenpolitischer Kalküle abhängig zu werden und größere Handlungsmöglichkeiten einer Mittelmacht zu erschließen, muss Mexiko sich der mühseligen und harten Aufgabe stellen, jene Thematiken der internationalen Agenda zu identifizieren, auf die es wirklich einzuwirken wünscht und für die es hinreichende technische Fähigkeiten entwickelt hat (*issue area power structure*). In diesem Kontext erhalten die noch offenen Aufgaben der Außenpolitik des Landes ihre Bedeutung, wie z.B. die Beteiligung von subnationalen Akteuren an der Koordination ihrer außenpolitischen Interessen, die Konstruktion strategischer Allianzen mit multinationalen Unternehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit voranzubringen, und die Demokratisierung der Außenpolitik durch die Beteiligung von Interessengruppen und NGOs. In diesem Bereich müssen die notwendigen Schritte unternommen werden, um ein höheres Entwicklungsniveau der Außenpolitik Mexikos zu erreichen.

Literaturverzeichnis

- Andreas, Peter (2003): "A Tale of two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11". In: Andreas, Peter/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.): *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York/London, S. 1-23.
- Appel Molot, Maureen (2001): "Canadá y América Latina: ¿amigos por siempre?". In: *Foreign Affairs en español*, Bd. 1, Nr. 3, S. 126-140.

- Axworthy, Lloyd (2003): *Navigating an New World. Canada's Global Future*. Toronto.
- Bélanger, Louis/Mace, Gordon (1999): "Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas". In: Mace, Gordon/Bélanger, Louis et al.: *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. Boulder/London, S. 153-173.
- Borchard, Ralf (1997): *Grundlagen einer vierten Option: Kanadische Außenpolitik in der Ära Mulroney*. Bochum (Kanada-Studien 24).
- Bosold, David (2003): "Amerikanisch-kanadische Beziehungen". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 91-104.
- Braml, Josef (2005): *Atlantische Auswirkungen amerikanischer Heimatschutzpolitik*. Berlin: SWP-Studie, S. 30.
- Bredow, Wilfried von (Hrsg.) (2003): *Die Außenpolitik Kanadas*. Opladen.
- (2003a): "Der rasante Aufstieg einer Mittelmacht: Kanadas Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 13-36.
- (2003b): "Souveränität und Identitätspolitik Kanadas". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 37-52.
- Canada in the World. Canadian Foreign Policy Review 1995*, Department of Foreign Affairs and International Trade
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp> (Zugriff: 1.3.2006).
- Castañeda, Jorge (1995a/1978): "En busca de una posición ante Estados Unidos". In: Castañeda, Jorge: *Obras Completas*, vol. III: *Política exterior y cuestiones internacionales*. México, D.F.: SRE/Colmex/Instituto Matías Romero, S. 67-81.
- (1995b/1980): "Conmemoración del natalicio de Benito Juárez". In: Castañeda, Jorge: *Obras Completas*, vol. III: *Política exterior y cuestiones internacionales*. México, D.F.: SRE/Colmex/Instituto Matías Romero, S. 83-95.
- Castañeda Gutman, Jorge G. (2001a): *Palabras del Secretario de RR.EE. Dr. Jorge Castañeda* durante el Congreso anual de LASA. Washington, D.C., 7. Sept. (mimeo).
- (2001b): *Conferencia magistral del Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda en el marco del X Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)*. Guadalajara, Jal., 25. Okt.
- (2001c): "Los ejes de la política exterior de México". In: *Nexos*, Jg. 23, Dez., S. 66-75.
- (2001d): "El nuevo activismo internacional mexicano". In: *Enfoque, suplemento de Reforma*. México, D.F., 23. Sept. 2001, S. 14-17.
- (2002a): "Política exterior en México". Conferencia Magistral del Secretario de RR.EE. en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Cd. Victoria, Tamps., 1 de febrero de 2002 <<http://www.sre.gob.mx/comunicados/dgcs/febre/conf/c-04-02.htm>> (Zugriff: 20.11.2003).
- (2002b): *Política Exterior de México en el Siglo XXI*. Madrid, 16. Mai.
- (2002c): *Palabras del doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, en el almuerzo ofrecido por el presidente Vicente Fox al cuerpo diplo-*

- mático acreditado en México. Palacio Nacional. México, D.F., 27. Juni <http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2002/disc_jun/d-05-06.htm> (Zugriff: 17.8.2005).
- Clarkson, Stephen (2003): "The View from the Attic. Toward a Gated Continental Community". In: Andreas, Peter/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.): *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York/London, S. 68-89.
- Cohen, Andrew (2003): *While Canada slept. How we lost our Place in the World*. Toronto.
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (2004): *La cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe 2003*. México, D.F.
- Cooper, Andrew F. (1997): "Niche Diplomacy a conceptual overview". In: Cooper, Andrew F. (Hrsg.): *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*. New York, S. 1-24.
- Cooper, Andrew F./Higgott, Ricard A./Nossal, Kim Richard (1993): *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver.
- Cruz, Consuelo (2000): "Identity and Persuasion. How Nations Remember their Pasts and make their Futures". In: *World Politics* Bd. 52, Nr. 2, S. 275-312.
- Czempiel, Ernst-Otto (1999): *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*. München.
- De la Reza, Germán A. (2000): "México y la nueva integración latinoamericana". In: López Villafañe, Víctor/Uscanga, Carlos (Hrsg.): *México frente a las grandes regiones del mundo*. México, D.F., S. 171-196.
- DFAIT (Department of Foreign Trade Affairs and International Trade/Canada) (2001): *The Smart Border Declaration*. Building a smart Border for the 21st Century on the Foundation of a North American Zone of Confidence <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-en.asp?act=v&mid=1&cat=1&did=1669>> (Zugriff: 13.10.2004).
- Duchacek, Ivo (Hrsg.) (1988): *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Fanger, Ulrich (²1996): "Mittelmacht auf Zeit. Mexiko in der internationalen Politik". In: Briesemeister, Dietrich/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): *Mexiko heute – Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt/Main, S. 79-100.
- Fanger, Ulrich/Zipfel, Horst C. (1985): "Die 'neue Außenpolitik' Kanadas unter Premierminister Trudeau. Zielbereiche und Grenzen außenpolitischer Emanzipation". In: Fanger, Ulrich/Jäger, Wolfgang (Hrsg.): *Kanadas außenpolitisches Profil in der Ära Trudeau zwischen Innovation und Reaktion: Entscheidungsprozesse und Handlungsspielräume*. Berlin, S. 17-35.
- Faust, Jörg (2001): *Diversifizierung als außenpolitische Strategie. Chile, Mexiko und das pazifische Asien*. Opladen.
- Faust, Jörg/Franke, Uwe (2002): "Attempts of Diversification: Mexico and Pacific Asia". In: *The Pacific Review* Bd. 15, Nr. 2, S. 299-324.
- Favre, Henri (2000): *Lateinamerika*. Bergisch-Gladbach.

- Gómez-Robledo V., Alonso (1995): "Prólogo". In: Castañeda, Jorge C.: *Política exterior y cuestiones internacionales* (Obras Completas Vol. 3), México, D.F.: SRE/Colmex/Instituto Matías Romero, S. 13-18.
- González González, Guadalupe (2001): "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización". In: *Foro Internacional* Bd. 41, Okt./Dez., S. 619-671.
- González, Guadalupe/Chabat, Jorge (1996): "México's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era". In: Mace, Gordon/Thérien, Jean-Philippe (Hrsg.): *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder/London, S. 39-51.
- Grayson, George W. (2002): "Mexico's International Élan and U.S. Interests". In: *Orbis. A Journal of World Affairs* Bd. 46, Nr. 3, S. 555-572.
- Hawes, Michael K. (1984): *Principal Power, Middle Power, or Satellite?* Toronto.
- Hayes, Geoffrey (2003): "A Search for Balance: Canada and the United Nations". In: von Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 82-90.
- Heredia, Blanca (1997): "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México". In: CEI-COLMEX/IMRED (Hrsg.): *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, D.F., S. 124-145.
- Hristoulas, Athanasios (2003): "Trading Places: Canada, Mexico and Continental Security". In: Andreas, Peter/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.): *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York/London, S. 24-45.
- Kahler, Miles (1997): "Introduction. Liberalization and Foreign Policy". In: Kahler, Miles (Hrsg.): *Liberalization and Foreign Policy*. New York, S. 1-24.
- Lafer, Celso (2002): *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires/México, D.F.
- Leiken, Robert S. (2001): "Con un amigo como Fox...". In: *Foreign Affairs en Español*, Bd. 1, Nr. 3, S. 99-114.
- (2002): *Enchilada Lite: A Post-9/11 Mexican Migration Agreement*. Washington, D.C.: Center for Immigration Studies.
- Mackay, Robert Alexander (1969): "The Canadian Doctrine of the Middle Power". In: Dyck, Harvey L./Krosby, H. Peter (Hrsg.): *Empire and Nations. Essays in Honour of Frederic H. Soward*. Toronto, S. 133-143.
- Maihold, Günther (1988): "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo: el caso mexicano". In: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, D.F., Bd. XXXIV, Nr. 132, S. 87-111.
- (2001): "Der Plan Puebla-Panama – Mexiko entdeckt seine Südgrenze und die Beziehungen zu Zentralamerika neu". In: *Brennpunkt Lateinamerika*. Hamburg, Nr. 22/29, Nov., S. 237-243.
- (2003): "La nueva doctrina Bush y la seguridad de América Latina". In: *iberoamericana. América Latina-España-Portugal* Nr. 9, S. 189-193.
- (2005): "Die neue (Ohn-)Macht der Grenze: Mexiko-USA". In: Braig, Marianne/Ette, Ottmar/Ingenschay, Dieter/Maihold, Günther (Hrsg.): *Grenzen der Macht –*

- Macht der Grenzen. Lateinamerika im globalen Kontext.* Frankfurt/Main: Vervuert, S. 39-76.
- Maihold, Günther/Zilla, Claudia (2005): *Lateinamerikanisches Spiegelfechten? Die Vertagung des kontinentalen Freihandelsabkommens als Herausforderung für Europa.* SWP-Aktuell Nr. 51, Nov., Berlin.
- Mares, David R. (1988): "México's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986". In: *Latin American Research Review* Bd. 23, Nr. 3, S. 81-107.
- Ojeda, Mario (1986): *México: El surgimiento de una política exterior activa.* México, D.F.: SRE.
- Painchaud, Paul (1966): "Middlepowermanship as an Ideology". In: Gordon, J. King (Hrsg.): *Canada's Role as a Middle Power.* Toronto, S. 29-35.
- Rosenau, James N. (1974): "Comparing Foreign Policies: Why, What, How". In: Ders. (Hrsg.): *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and Methods.* New York, S. 3-24.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000): *México. Un paso difícil a la modernidad.* México, D.F.
- Schirm, Stefan A. (1990): *Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz. Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und lateinamerikanischen Kontext (1979-1988).* Hamburg.
- (1999): *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas.* Baden-Baden.
- Schroeder, Paul (2004): *Is the U.S. an Empire?* <<http://hnn.us/articles/1237.html>> (Zugriff: 16.01.2004).
- Stevenson, Brian J. R. (2000): *Canada, Latin America, and the New Internationalism. A Foreign Policy Analysis, 1968-1990.* Montreal.
- Thunert, Martin (2003): "Akteure, Kräfteverhältnisse und Einflussgrößen im außenpolitischen Entscheidungsprozess Kanadas". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 53-81.
- Uscanga, Carlos (2000): "México frente al Asia-Pacífico y sus Foros Regionales de Cooperación". In: López Villafañe, Víctor/Uscanga, Carlos (Hrsg.): *México frente a las grandes regiones del mundo.* México, D.F., S. 138-170.
- U.S. Department of State (2002): *Smart Border: 22 Point Agreement – U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan* <<http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm>> (Zugriff: 15.10.2004).
- Waslin, Michele (2003): *The New Meaning of the Border: U.S.-Mexico Migration since 9/11.* Washington, D.C.: The National Council of La Raza.